

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE

SUR

LES DROITS DU SÉNAT FRANÇAIS

STATUANT EN MATIÈRE DE LOIS DE FINANCES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

RODOLPHE SCHWARTZ

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

ANCIEN ÉLÈVE DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1897



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE
SUR
LES DROITS DU SÉNAT FRANÇAIS

STATUANT EN MATIÈRE DE LOIS DE FINANCES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le lundi 22 novembre 1897, à 1 heure

PAR

RODOLPHE SCHWARTZ

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

ANCIEN ÉLÈVE DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. CHAVEGRIN.

Suffragants : { MM. ESMEIN, } professeurs.
 { CHÉNON, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1897





TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
Dans les Constitutions qui consacrent l'existence de deux Chambres, on établit généralement une distinction entre le droit de légiférer et celui d'imposer. — Pour le droit de légiférer, l'égalité entre les deux Chambres est habituelle. — Au contraire, pour le droit d'imposer, c'est l'égalité qui se révèle presque partout.	1
PREMIÈRE PARTIE. — Du droit de priorité	7
SECTION I. — L'article 8 de la loi constitutionnelle du 24-28 février 1875. — Exposé général du plan de ce travail.	7
SECTION II. — Considérations générales sur le droit de priorité. Importance variable de la ques- tion suivant la nature des constitutions.	9
SECTION III. — Motifs pratiques et théoriques qui ont fait admettre le droit de priorité. — Son ori- gine en Angleterre, son application en France, aux États-Unis et en Suisse	11
SECTION IV. — Que faut-il entendre par lois de finances.	32
DEUXIÈME PARTIE. — Du droit d'amendement	41
SECTION I. — Comment éclairer le sens de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 ? 1° Par l'étude des deux types constitution- nels toujours opposés l'un à l'autre quant au droit d'amendement : la constitution anglaise et celle des États-Unis d'Améri- que ; 2° par l'étude de l'histoire parlemen- taire en France de 1814 à 1848.	41

SECTION II. — Etude du droit d'amendement en Angleterre. Impossibilité pour les Lords d'amender les lois de finances votées par les Communes. Droit pour les Lords de rejeter en son entier chaque bill financier . . .	43
SECTION III. — Le gouvernement anglais a une initiative exclusive en matière de finances. Existence d'un fonds consolidé. Rôle prépondérant du Chancelier de l'Echiquier . .	52
SECTION IV. — Du droit d'amendement dans les Constitutions allemandes	63
SECTION V. — Le droit d'amendement dans la Constitution des États-Unis.	65
SECTION VI. — Etude historique de la Chambre des Pairs de 1814 à 1830.	76
SECTION VII. — La Chambre des Pairs de 1830 à 1848. .	89
SECTION VIII. — Le Sénat de la Constitution impériale du 24 mai 1870	101
SECTION IX. — Origines de l'article 8 de la loi du 24 février 1875. — Les projets de MM. Dufaure et de Broglie. — Le contre-projet de M. Wallon	103
SECTION X. — Le fonctionnement de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, et la discussion du budget de l'exercice 1877	116
SECTION XI. — Discussion des budgets de 1878 à 1896 . .	137
SECTION XII. — Généralités sur la solution des conflits en matière de finances à l'étranger. . . .	158
CONCLUSIONS. — Le Sénat français a le droit d'amender les lois de finances soit en diminuant, soit en augmentant les crédits votés par la Chambre des Députés.	163
BIBLIOGRAPHIE	176

ÉTUDE
SUR
LES DROITS DU SÉNAT FRANÇAIS
STATUANT EN MATIÈRE DE LOIS DE FINANCES

INTRODUCTION

Dans les Constitutions qui consacrent l'existence de deux Chambres, on établit généralement une distinction entre le droit de légiférer et celui d'imposer. Pour le droit de légiférer l'égalité entre les deux Chambres est habituelle. Au contraire pour le droit d'imposer c'est l'inégalité qui se révèle presque partout.

La nécessité de la division du Pouvoir législatif en deux Chambres s'est fait sentir dans presque toutes les constitutions, pour obvier aux dangers de l'omnipotence d'une Assemblée unique (1).

Mais, ce n'était pas tout que de poser en principe la dualité du Pouvoir législatif, il fallait encore délimiter les attributions de chacune des deux Chambres. Aussi, chez tous les peuples qui ont admis l'existence d'une Chambre

(1) Cependant, la Grèce, la Serbie, le Mexique, le Grand-Duché de Luxembourg ne connaissent qu'une seule Chambre.

haute, qu'elle s'appelle Chambre des Lords comme en Angleterre, Chambre des Seigneurs comme en Prusse, Conseil des États comme en Suisse, ou Sénat comme en Italie, en France, ou aux États-Unis, la question s'est-elle posée de régler ses droits. Faire en sorte que les deux Chambres ne se nuisent pas mutuellement, mais unissent leurs efforts vers un but commun, a été l'idéal que l'on s'est toujours efforcé d'atteindre.

On ne pourrait attribuer à chacune des deux Chambres le rôle efficace qui lui convient, sans lui accorder la plénitude de l'action législative. Chacune des deux Chambres devra donc avoir le droit de proposer les lois, de rejeter et de modifier celles qui, déjà votées par l'autre, sont soumises à son assentiment.

La constitution française républicaine, du 5 fructidor de l'an III, eut une tout autre conception de la dualité législative. Rompant avec les traditions antérieures de la Révolution, elle organisait deux Chambres, renouvelables par tiers ; à l'une appelée Conseil des Cinq-Cents elle accordait l'initiative, à l'autre, dénommée Conseil des Anciens, elle donnait le vote de la loi (1).

Mais cette constitution eut pour effet de livrer chaque assemblée à la merci de l'autre. Ce ne fut qu'une longue suite de coups d'État, « le tiers de l'an IV fut opprimé, le tiers de l'an V fut chassé, le tiers de l'An VI fut repoussé, le tiers de l'an VII fut victorieux et destructeur (2) ». Ce

(1) Art. 76 et art. 86 de la Constitution du 5 fructidor an III.

Boissy d'Anglas dans son rapport à la Convention disait : « Le Conseil des Cinq-Cents sera la pensée et pour ainsi dire l'imagination de la République, le Conseil des Anciens en sera la raison. »

(2) Benjamin Constant, *Réflexions sur les constitutions*.

système n'engendra que désordre et anarchie, tant il est vrai que l'égalité législative est une condition essentielle de la bonne harmonie entre les deux branches du Parlement. C'est une vérité qui paraît aujourd'hui indiscutable.

Il faut remarquer, toutefois, que cette règle reçoit une curieuse exception en matière de lois de finances. On admet en effet généralement, que la proposition de ces lois peut être faite seulement par la Chambre issue des suffrages populaires, l'initiative en étant formellement interdite à l'autre Assemblée.

Cette prérogative, connue sous le nom de *droit de priorité*, a été réservée à la plupart des Chambres populaires, notamment à notre *Chambre des Députés*.

Il nous faudra rechercher les raisons de ce principe. Nous verrons que semblable à de nombreuses règles du régime parlementaire, il a pris naissance en Angleterre, non par suite de motifs préconçus, mais grâce à des circonstances particulières. La Chambre des Communes ne se rassemblait que sur l'ordre de la Couronne, tandis que la Chambre des Lords était héréditaire. Si le Roi avait eu la liberté de saisir en premier lieu la Chambre haute du projet de loi des finances, il aurait pu à la fin considérer comme suffisant le vote de la Pairie et négliger de convoquer la Chambre basse. Aussi pour conjurer ce danger, les Communes décidèrent-elles, qu'à elles appartiendrait tout d'abord le droit de délier les cordons de la bourse, et qu'en conséquence, elles seraient saisies les premières des demandes de subsides, les Lords n'étant appelés qu'ensuite à donner leur assentiment.

Voici sommairement, comment le privilège du droit de

priorité est né dans la pratique parlementaire anglaise. Il eut pour résultat d'assurer à la Chambre des Communes la permanence qu'elle craignait de se voir retirer.

Le droit de priorité en matière de lois de finances a été accordé aux Chambres basses dans de nombreuses législations, sans que celles-ci se soient préoccupées de savoir s'il répondait encore à de réels besoins. C'est pourquoi nous aurons à examiner le développement qu'il peut recevoir et les effets particuliers qu'il est susceptible de produire, notamment dans les États confédérés. Nous rechercherons si dans notre constitution de 1875 il a été introduit avec raison, ou si au contraire, il ne constitue pas une anomalie, puisque notre Sénat est électif.

Mais on ne s'est pas contenté de gratifier les Chambres populaires du droit de priorité, *on s'est demandé s'il n'y avait pas lieu d'étendre davantage leurs pouvoirs.*

Quand la loi de finances a été votée par la Chambre des représentants, elle n'a de valeur qu'autant qu'elle a été soumise à la délibération de l'autre Assemblée et adoptée par elle dans les mêmes termes. Ne faudrait-il pas enlever alors à la Chambre haute le droit, qui ne lui est pas contesté pour les lois ordinaires, celui d'amender, c'est-à-dire de restreindre ou d'étendre les dispositions qui lui sont proposées. Elle n'aurait le choix qu'entre l'acceptation intégrale ou le rejet de la loi de finances présentée à son approbation.

On voit de suite les inconvénients d'un pareil système : la Chambre haute, privée du droit d'amendement, armée du droit trop grand de rejeter le budget, s'effacera forcée-

ment devant l'autre Assemblée. N'osant faire usage de sa faculté de rejet total, elle ratifiera aveuglément les décisions que l'on soumettra à son examen. En réalité, il n'y aura qu'un seul pouvoir pour accomplir cet acte annuel, si important pour le pays : le budget.

Alors que l'égalité entre les deux Chambres est une nécessité absolue pour assurer leur coexistence, les partisans de la théorie que nous combattons établiraient entre elles une profonde inégalité.

Qu'importe, qu'ils laissent subsister dans la confection des lois ordinaires, l'égalité, si cette dernière est rendue purement illusoire. Ne voient-ils pas, que maîtresse de la loi de finances, la Chambre des représentants pourra modifier les services publics au gré de ses passions. Ce sera l'arbitraire et le despotisme, au lieu de la réflexion et de la pondération.

Cette question si importante du droit d'amendement a été résolue différemment, selon les circonstances où se sont trouvés les constituants. En France, la loi constitutionnelle des 24-28 février 1875 ne s'étant pas exprimée explicitement sur ce point, le droit d'amendement pour le Sénat, en matière de lois de finances, est vivement controversé.

Nous examinerons les opinions qui ont été émises à ce sujet ; nous verrons *qu'en pratique, la Chambre des Députés interdit au Sénat de relever les crédits supprimés par elle, mais que rien ne justifie, selon nous, une pareille prétention.*

PREMIÈRE PARTIE

DU DROIT DE PRIORITÉ

SECTION PREMIÈRE

**L'article 8 de la loi constitutionnelle du 24-28 février 1875.
Exposé général du plan de ce travail.**

La constitution de 1875 distingue entre le droit de légiférer et celui d'imposer. Elle édicte pour ce dernier des règles particulières (1).

Deux articles de nos lois constitutionnelles sont relatifs au Pouvoir législatif. Ce sont : le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi du 25-28 février, touchant l'organisation des Pouvoirs publics, et l'article 8 de la loi du 24-28 février sur l'organisation du Sénat.

Paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} : « Le Pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées, la Chambre et le Sénat. »

Article 8. « Le Sénat a concurremment avec la Chambre des Députés l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances, doivent être en premier lieu pré-

(1) Cette distinction se retrouve dans toutes les constitutions qui ont successivement régi la France : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, articles 6 et 13 de la constitution du 3-14 septembre 1791 ; — Constitution du 24 juin 1793, articles 4 et 20 de la déclaration des droits ; — Constitution du 5 fructidor an III, articles 6 et 16 de la déclaration des droits ; — Constitution du 22 frimaire an VIII, articles 44 et 45 ; — Charte du 4-10 juin 1814, articles 17 et 47 ; — Acte additionnel du 21-23 avril 1815, titre III ; — Charte du 14 août 1830, article 15 ; — Constitution du 24 mai 1870, article 12.

sentées à la Chambre des Députés, et votées par elle. »

Cet article 8, qui au premier abord paraît être d'une rédaction extraordinairement claire, a depuis l'origine de son application, c'est-à-dire depuis 1876, donné lieu à de sérieuses difficultés. On a pensé à trois reprises différentes les résoudre au moyen de la révision. Mais les projets établis dans ce sens n'ayant pas abouti, la question est restée entière.

Chose curieuse, cet article, qui devait chaque année faire entrer en lutte la Chambre et le Sénat, fut voté par l'Assemblée Nationale sans aucune discussion.

M. le Président : « Nous sommes arrivés à l'article 8 du contre-projet de M. Wallon [le Président donne lecture de cet article].

« Il n'y a pas d'amendement sur cet article.

« Quelqu'un demande-t-il la parole ?

« Je consulte l'Assemblée.

« L'Assemblée consultée adopte l'article 8. »

Telles sont les brèves paroles qui se trouvent consignées au *Journal officiel*.

Pour arriver à résoudre les questions de droit constitutionnel que soulève l'article 8 de l'Acte fondamental de la République, nous commencerons par dégager les idées qui en résultent clairement et qui pour tout le monde sont incontestables.

Cela nous conduira à étudier le droit de priorité, les motifs de son existence, son origine en Angleterre et son fonctionnement aux Etats-Unis et en France. Puis nous verrons rapidement, ce que l'on entend par lois de finances. Ce sera l'objet de notre première partie.

Dans la seconde moitié de ce travail, nous essayerons de déterminer par l'examen des constitutions étrangères, principalement par celles de l'Angleterre et des Etats-Unis, par l'étude des traditions parlementaires françaises et l'analyse de nos textes constitutionnels, le sens qu'il convient de donner à l'article 8 de la loi du 24 février 1875. Ce sera la théorie du droit d'amendement pour les Chambres hautes, c'est, selon nous, la partie la plus importante.

SECTION II

Considérations générales sur le droit de priorité. Importance variable de la question suivant la nature des constitutions.

C'est à l'exécutif que revient dans tous les pays (1) le soin de diriger les services de la nation. En bonne posture pour connaître les besoins des administrations à la tête desquelles il est placé, il peut, avec toute la sûreté désirable, prévoir les dépenses nécessaires à leur fonctionnement.

Il est en outre naturel que le ministère, sur qui pèse la responsabilité de la bonne gestion des deniers publics, soit le seul juge dans la préparation du budget.

Une fois accomplie l'œuvre préparatoire du gouvernement, naît la question de savoir à laquelle des deux Chambres, l'exécutif doit d'abord soumettre le projet qu'il a élaboré. S'adressera-t-il indifféremment à l'une ou l'autre des deux Chambres, ou bien conviendra-t-il d'établir un ordre fixe dans la présentation de la loi de finances. Problème

(1) Comme nous l'expliquerons plus loin, les Etats-Unis font exception à cette règle.

complexe, dont l'importance est susceptible de varier suivant les divers pays où il est débattu.

Il est certain, d'une part, qu'il aura une gravité plus particulière dans les nations qui, comme la France, n'ont pas mis de bornes aux attributions financières du Parlement, d'autre part que dans les États confédérés, elle recevra une solution variable selon le parti politique qui sera au pouvoir. Les partisans de la centralisation attribueront volontiers le droit de priorité à la Chambre qui représente la masse du peuple, pour donner la prépondérance à la multitude, au nombre ; au contraire, les fédéralistes dans l'espoir d'affaiblir le gouvernement central, et de sauvegarder l'indépendance des États moins importants, mettront tout en œuvre pour faire pencher en leur faveur le plateau de la balance. Ils se prononceront donc contre le droit de priorité, afin que les petits États puissent offrir aux grands une résistance efficace en se coalisant.

En France, lorsque fonctionna pour la première fois le système des deux Chambres (1), dans la charte de 1814, le Roi s'était réservé l'initiative de toutes les lois. Aucune innovation ne pouvait en conséquence être introduite dans le budget sans sa volonté. Seulement, il faisait en même temps une concession aux opinions libérales, en accordant aux Assemblées le droit d'amendement sous l'assentiment préalable de la Couronne (art. 19 et 20).

On pensait qu'aucune demande ne pouvant être admise sans le consentement du Roi, il serait toujours loisible au

(1) Nous négligeons de parler de la constitution du 5 fructidor de l'an III qui comportait, il est vrai, deux Chambres, mais qui, ainsi que nous l'avons déjà établi, n'étaient pas fondées sur des bases rationnelles.

monarque d'empêcher les bouleversements opérés par les législateurs.

Les droits du Pouvoir législatif s'étendirent encore dans la suite. La Charte de 1830 lui donna, en concurrence avec le gouvernement, l'initiative des lois. Les Chambres libres à tout moment de modifier la législation ordinaire, on en conclut, qu'elles avaient la faculté de réduire, comme d'augmenter, les crédits inscrits dans la loi de finances.

Le budget, ainsi remanié dans le sein du Parlement, tendait à devenir de plus en plus l'œuvre du Pouvoir législatif, et la question de savoir à laquelle des deux Chambres on accorderait la priorité dans la discussion du budget devenait donc particulièrement importante.

Il est certain, qu'étant donné le peu de temps dont le Parlement dispose pour le vote de la loi annuelle de finances, celle des deux Chambres qui examine la première le budget, en est vraiment maîtresse, celle qui vient ensuite n'a plus qu'à glaner.

En Angleterre au contraire, où les Communes ne peuvent augmenter en les amendant les propositions faites par la Couronne, la prérogative du droit de priorité perd singulièrement de son importance. Elle ne réglemente plus qu'un simple ordre dans le travail législatif, ordre destiné à l'origine à sauvegarder les droits des Communes en assurant leur convocation.

SECTION III

Motifs pratiques et théoriques qui ont fait admettre le droit de priorité. Son origine en Angleterre, son application en France, aux États-Unis et en Suisse.

Si l'on jette les yeux sur un recueil des constitutions françaises et étrangères, on remarque que presque tous les pays (il n'y a guère que la Confédération Helvétique et l'Empire Allemand qui fassent exception) gratifient les Chambres des députés d'un droit de priorité dans la discussion des lois de finances.

Les Chambres hautes, qu'elles soient héréditaires, nommées à vie ou électives, qu'elles représentent l'aristocratie, des groupes d'intérêts ou des États confédérés, ne sont appelées à voter qu'en second lieu.

Quels sont les motifs de ce principe ? Il faut reconnaître qu'il n'est pas le résultat d'un plan réfléchi, mais le produit de circonstances historiques purement fortuites.

Le droit de priorité prit naissance en Angleterre ; « c'est un ancien privilège, dit Blackstone, un droit incontestable de la Chambre des Communes, que toute concession de subsides ou secours parlementaires doit prendre son origine dans cette Chambre et être premièrement accordée par elle quoique, dans aucun cas, ces concessions ne puissent avoir d'effet, que lorsqu'elles sont approuvées par les deux branches de la législation. »

En France, l'esprit national s'est formé autour de la monarchie contre l'aristocratie trop puissante ; au contraire, en Angleterre, la nation s'est formée par l'union

des trois classes contre la monarchie. Guillaume le Conquérant en s'installant en Grande-Bretagne avait donné à la royauté une force menaçante. Le haut clergé, les barons et les communes agissent de concert et se trouvent d'accord pour mettre un terme aux violences et aux fantaisies du Souverain.

Les trois ordres fermement unis dans le même amour de la liberté, et dans le même sentiment de défiance vis-à-vis de la royauté, ne forment qu'une seule assemblée jusqu'en 1347. A cette époque trop à l'étroit dans une seule enceinte, ils se divisent en deux Chambres, l'aristocratique et la populaire (1).

C'est alors que naquit la question du droit de priorité. Les Communes remarquèrent que s'il était loisible au roi de porter tout d'abord ses demandes d'argent à la Chambre des Lords, il pourrait à la fin considérer comme suffisant le vote de cette Assemblée et se passer de celui des Communes. Aussi celles-ci luttèrent-elles avec la dernière énergie pour la sauvegarde de leurs droits.

Déjà sous Richard II, l'Assemblée élective faisait sentir ses pouvoirs en déclarant que « tous grants doivent être faits par les Communes avec l'assentiment des Lords ». Et depuis cette époque, elle n'a cessé de réclamer l'exercice de prérogatives auxquelles son existence était attachée. Les Communes furent intraitables dans leurs prétentions,

(1) L'Angleterre était, selon les propres expressions de Commines, « l'Etat de l'Europe où les intérêts de tous sont les mieux sauvegardés et où le peuple est le moins opprimé », « le roi d'Angleterre ne peut rien entreprendre sans assembler le Parlement, et qui est du reste très sage et très prudent, car ces rois-là sont mieux servis et avec plus de zèle que les souverains despotiques du continent ».

mais, sans se décourager, la Chambre des Lords protesta longtemps contre l'exercice d'un droit qu'elle ne subissait qu'à regret.

Sous le règne suivant, les Communes eurent de nouveau à défendre leurs libertés contre les entreprises des Lords. Il arriva qu'Henri IV, ayant convoqué la Chambre aristocratique pour lui demander le vote d'une aide, les Communes résistèrent, affirmant que tout vote d'impôt devait leur être demandé en premier et que la Chambre haute ne pouvait en être saisie d'abord.

Cependant, la question du droit de priorité devait dans la suite être soulevée à plusieurs reprises. La Chambre haute ayant, en 1593, envoyé un message à l'autre Assemblée pour lui demander une conférence au sujet de secours d'argent réclamés par la Reine, reçut la réponse : « que l'usage et le privilège des Communes avaient toujours été que l'offre des subsides partît d'abord d'elles et fût ensuite transmise à la Chambre des Pairs. »

La Chambre des Communes alla bientôt plus loin encore ; dans le premier Parlement de Charles I^{er}, elle omit de mentionner les Lords dans le préambule des bills et subsides et rédigea l'acte d'octroi comme s'il émanait exclusivement d'elle, puis dans le libellé ordonnant la mise à exécution, elle adopta la forme habituelle des statuts. Tel est l'usage qui a été constamment suivi depuis.

Enfin, la Chambre basse adopta le 3 juillet 1678 une résolution portant : « Que tous aides et subsides sont exclusivement alloués par les Communes, que tout bill ayant pour objet d'accorder des aides et des subsides doit être voté en premier lieu par elles et que c'est leur

privilège incontestable et exclusif de fixer, limiter et ordonner en chaque bill, le taux, l'objet, les conditions, limitations et qualifications de ces subsides, lesquels ne doivent être ni changés ni modifiés par la Chambre des Lords. »

Depuis, les Lords se sont inclinés devant les privilèges des Communes et ne contestent pas le principe du droit de priorité. Celui-ci comme on le voit par ce rapide résumé historique, est né de la pratique parlementaire et non de théories abstraites (1).

Tant que l'aristocratie anglaise et les Communes avaient joint leurs efforts contre la royauté, le droit de priorité n'avait pas existé. Du jour où leurs intérêts cessèrent d'être communs, la Chambre basse mit tout en œuvre pour rendre sa volonté absolue dans l'État, et assurer sa convocation vis-à-vis d'une Assemblée, aristocratique et héréditaire.

Aujourd'hui l'autorité de la Chambre des Communes se trouve si fortement établie, qu'elle s'est relâchée de sa sévérité dans certains cas, où il n'y avait pour elle aucun danger de le faire. En 1853, elle concéda aux Lords, à propos des bills privés, l'autorisation de permettre la per-

(1) Il peut arriver cependant, nous dit le comte de Franqueville, qu'un article contenant une disposition affectant les impôts ou les taxes soit inséré dans un bill présenté à la Chambre haute. Dans ce cas, l'Assemblée supprime en troisième lecture tous les mots dont l'insertion pourrait constituer une infraction au privilège de la Chambre des Communes et celle-ci en recevant le bill, fait imprimer ces mêmes mots à l'encre rouge en indiquant que l'on proposera au comité de les insérer dans le texte. Par une fiction commode, tout ce qui est imprimé en rouge est censé non existant. Lorsque le comité a adopté le projet ou imprimé en noir l'ensemble du texte et les principes sont sauvés. Le même système est employé lorsqu'un article de loi sans imposer formellement une charge déclare qu'une dépense sera payée au moyen de fonds à voter par le parlement.

ception de redevances n'ayant pas le caractère d'impôt. En outre, par les Standing-orders de 1834 et de 1849, elle admit pour les Lords le droit de voter, en premier lieu, tout bill imposant des amendes ou pénalités, lorsque l'objet de ces clauses était d'assurer l'exécution de la loi ou la répression de faits délictueux, ou lorsque les droits ou amendes ne devaient pas être versés à l'Echiquier ou à la Trésorerie, ou enfin lorsqu'il s'agissait d'un bill privé.

D'ailleurs, si le droit de priorité ne se justifie plus absolument en Angleterre, puisqu'il serait chimérique de penser que la Couronne puisse songer à gouverner en se passant du vote des députés de la nation, il faut reconnaître qu'il n'a pas dans ce pays une importance considérable. Le Pouvoir exécutif y est en effet armé de sérieuses garanties par l'existence d'un fonds consolidé, et par la règle qui s'est introduite de laisser au Chancelier de l'Echiquier seul, l'initiative des dépenses et le soin d'élaborer le budget. Ce sont là, des points que nous étudierons à leur heure en détail.

Imaginé dans le Royaume-Uni, le droit de priorité s'est répandu dans les divers pays d'Europe, quelles que fussent leurs constitutions. Nous allons essayer de dégager les raisons théoriques qui en sont la justification, et nous en examinerons la valeur.

Les premières Chambres hautes, notamment celle organisée en France par la Charte octroyée de 1814, étaient aristocratiques et héréditaires. La Chambre des Pairs devait être le soutien du trône, et le roi Louis XVIII expliquait l'idée qui l'avait guidé dans sa création : la Couronne de France, disait-il, est comme une Arche Sainte ; la Pairie

sera le corps qui empêchera de porter sur elle une main téméraire ». Dans un pareil système constitutionnel la Couronne et le Roi devant sans cesse marcher d'accord on comprend que l'on ait songé à allouer certaines prérogatives à la Chambre populaire, afin de maintenir l'équilibre entre les trois Pouvoirs qui exercent collectivement la puissance législative (article 15 de la Charte).

Il y aurait eu inconvénient à ce qu'une proposition fût portée devant les représentants directs des contribuables avec la double autorité de l'initiative royale et de l'assentiment de la Chambre des Pairs. Le rejet ou la modification de la loi d'impôt par les Députés aurait revêtu immédiatement l'apparence d'un conflit avec la Chambre haute et avec la Couronne.

Voilà une première raison qui justifie parfaitement le droit de priorité dans les monarchies légitimes.

Il s'explique en outre par la composition même des deux Chambres. Puisque, les contributions sont levées sur la masse de la nation, n'est-il pas naturel que la Chambre, qui procède de l'élection, soit la première à se prononcer dans le vote de la loi de finances ? De cette façon, les services publics seront réellement administrés au gré du pays, les Députés étant plus soucieux des jugements de l'opinion et plus ménagers de la fortune nationale que ceux qui n'ont à répondre d'aucun de leurs votes devant un corps électoral.

Ainsi se trouve expliquée la nécessité du droit de priorité en présence d'une Chambre haute héréditaire. De semblables arguments peuvent être employés à l'égard des Chambres hautes nommées à vie par le Souverain, et même

avec plus de force peut-être. Leurs membres sont en effet leur vie durant les créatures de la Couronne, ils semblent donc encore plus accessibles à ses désirs, tandis que dans la Pairie héréditaire, au bout de quelques générations, une certaine indépendance vis-à-vis du monarque est susceptible de se produire.

Mais lorsque la Chambre haute est élue comme l'Assemblée des Députés, le droit de priorité est-il admissible ? Qu'elle émane des mêmes suffrages, ou qu'elle soit issue d'un corps électoral spécialement désigné, il n'en est pas moins vrai qu'elle représente la nation au même titre que les députés choisis par la masse de la population. La Chambre haute ainsi recrutée sera indépendante vis-à-vis du pouvoir exécutif, et n'embrassera pas forcément ses querelles ; en outre n'est-elle pas responsable de ses actes devant ses électeurs ?

Le privilège de priorité semble donc complètement inutile. Destiné à préserver les droits du peuple, il aurait dû disparaître toutes les fois que ceux-ci se trouvaient suffisamment garantis ; cependant il est encore inscrit dans les monarchies et dans les républiques qui ont établi des Chambres hautes électives.

Pour légitimer le droit de priorité, un troisième motif a alors été invoqué. On a allégué que la dissolution pouvant à tout moment mettre fin à l'existence de la Chambre populaire, on risquait de voir la Chambre haute, légalement investie du droit de priorité, et devenue Chambre unique, donner l'autorisation d'effectuer certaines dépenses. Ainsi le Pouvoir exécutif aurait la faculté de gouverner à l'aide d'une seule Chambre, tout en conservant en

apparence le régime parlementaire. Ce serait pour remédier à ce danger que l'on aurait accordé à la Chambre populaire le bénéfice de priorité.

Ce raisonnement ne repose pas sur des bases solides : en effet, pour un gouvernement désireux de faire un coup d'Etat, ce ne sont pas quelques textes de lois qui constituent un obstacle insurmontable ! Le droit de priorité accordé par la Constitution à la Chambre des représentants n'empêcherait pas de donner à la Chambre haute l'initiative de la loi de finances et de se contenter de son seul vote.

En admettant même que les auteurs de coups d'Etat doivent être arrêtés par la peur de violer un principe constitutionnel, le droit de priorité resterait encore inexpliqué dans son utilité, puisqu'il y aurait une autre barrière élevée pour préserver la liberté : la loi n'est la loi, que si elle a été sanctionnée par les deux Chambres, et chacune d'elles ne peut être réunie constitutionnellement en l'absence de l'autre.

A qui fera-t-on croire, que celui qui n'aura pas été entravé par le respect dû à cette dernière garantie, verra dans la première une raison suffisante pour ne pas commettre un acte arbitraire ?

En résumé si le privilège de priorité se comprend logiquement dans les constitutions où la Chambre haute est héréditaire, ou dans celles qui, comme la Charte de 1830, ont laissé la désignation de ses membres au choix du souverain, il ne s'explique plus lorsque les deux Chambres sont également élues et également convoquées de plein droit.

Le Sénat français de la Constitution de 1875 est nommé

au Suffrage Universel à plusieurs degrés (1) et cependant il ne jouit pas du droit de priorité. N'est-ce pas là un sentiment de défiance, plutôt que la saine raison qui a inspiré ici le législateur. On a beau dire et beau faire, le Sénat reste pour la masse populaire, et pour bien des politiciens le continuateur de la Pairie héréditaire et l'allié naturel du Pouvoir exécutif contre la Chambre des Députés.

Ce ne fut pas sans peine que fut votée par l'Assemblée Nationale la création d'une seconde Chambre. Pour beaucoup de républicains, aucun corps constitué ne devait pouvoir porter atteinte à la volonté du Suffrage Universel, et quand la Chambre avait parlé, sa décision devait être définitive et sans appel. Ils se reportaient à la Révolution qui dans ses Constitutions de 1791 et de 1793 avait proclamé le principe de l'unité législative et la volonté du nombre comme la loi suprême.

Quand M. Thiers eut fait triompher ses idées sur la nécessité de la création de deux Assemblées, on fut naturellement porté à reprendre la tradition interrompue brusquement le 24 février 1848. On pensa qu'une Chambre haute ne saurait avoir plus de droits dans une république que dans une monarchie et l'on gratifia la Chambre des Députés du droit de priorité. Personne dans l'Assemblée, ni M. Dufaure, ni M. de Broglie, ni M. Wallon ne songèrent à mettre sur le pied de l'égalité la Chambre et le Sénat, et aucun député n'éleva la voix pour protester. Bien au contraire on précisa le texte proposé par la Com-

(1) A l'origine il devait y avoir 300 sénateurs dont 75 inamovibles, loi du 24-28 février 1875, article 7; la loi du 9 décembre 1884 les a supprimés par voie d'extinction.

mission, afin qu'il fût bien établi, qu'en aucun cas, le Sénat ne serait saisi de la loi de finances, avant que la Chambre ne se soit prononcée. « Les lois de finances, dit l'article 8, doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des Députés *et votées par elle.* »

Grave prérogative que ce droit de priorité, car celle des deux Chambres qui le possède, imprime à la loi sa véritable forme. En effet le droit d'initiative parlementaire (1), permet aux députés de modifier du tout au tout les propositions du gouvernement. Ils peuvent augmenter les dépenses et diminuer les recettes. Leur initiative budgétaire, marchant parallèlement avec celle du Cabinet, en amoindrit la force, de sorte que la loi de finances, qui devait être l'œuvre du pouvoir exécutif avec le contrôle du Parlement est, en réalité, refondue complètement par la Chambre.

On a le curieux spectacle d'un Ministre des Finances merveilleusement placé pour apprécier les revenus de l'État et pour en connaître les besoins, qui établit à grand'peine un budget, et d'une Chambre qui, de sa seule volonté, crée des dépenses nouvelles et détruit petit à petit le travail qu'il a si péniblement élaboré.

Pour couvrir ces nouvelles dépenses il faut ou créer des impôts nouveaux, ou réduire les crédits attribués pour certains services que le ministre avait convenablement dotés.

(1) Les Constitutions de 1791 et de l'an III donnaient au Pouvoir législatif seul l'initiative des lois.

La constitution de l'an VIII, le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, la Charte de 1814, l'acte additionnel de 1815 et la constitution de 1852 réservaient l'initiative à l'exécutif.

La Charte de 1830 et les Constitutions de 1848 et de 1870 consacraient la double initiative de l'exécutif et du législatif.

Reste, il est vrai, le droit qu'a le Sénat de supprimer ou de réduire les dépenses, et de rétablir des crédits repoussés par la Chambre. Mais comme nous le verrons plus loin, et sans préjuger ici la solution théorique qu'il conviendra d'admettre, il faut constater qu'en pratique, la Chambre des Députés met le Sénat dans l'impossibilité de participer d'une façon utile à l'élaboration du budget.

En effet le budget ne sort des mains de la Chambre que peu de temps avant l'ouverture de l'année financière. Encore n'est-il pas rare, de le voir présenté dans le courant de l'exercice, aux besoins duquel il doit pourvoir. Dans ces conditions soit pour être agréable au Cabinet, soit pour éviter la demande du vote de douzièmes provisoires, le Sénat ratifie l'œuvre de la Chambre sans pouvoir exercer de contrôle sérieux. Il se borne à réclamer pour lui un traitement plus en rapport avec sa dignité, et à faire des vœux, pour que les années suivantes, on lui accorde une part effective au travail de la confection du budget.

Cette pratique parlementaire n'est d'ailleurs pas une nouveauté chez nous. Elle s'était déjà fait sentir sous l'empire des Chartes de 1814 et de 1830 et avait donné lieu à de nombreuses réclamations de la Chambre des Pairs. Chaque année, un honorable membre de la haute Assemblée exposait les doléances de la Pairie et exigeait pour elle une participation plus active à la discussion du budget de l'État ; régulièrement le Ministre des Finances protestait du respect du gouvernement, mais suppliait les Pairs de voter le budget sans le modifier, alléguant la nécessité de clôturer au plus vite la session législative, et promettant qu'à l'avenir on agirait plus convenablement.

Les engagements n'étaient pas tenus, et la salle du Luxembourg continuait à retentir des plaintes accoutumées.

On a souvent comparé le Sénat français au Sénat américain. Tous deux ne sont-ils pas élus, tous deux ne sont-ils pas privés du droit de priorité en matière de lois de finances ? Ce parallèle est fondé sur erreur d'observation qui souvent a échappé aux esprits les plus attentifs. Ils n'ont pas saisi la différence qu'il y avait entre un État unitaire et une confédération d'États et les conséquences politiques qui en découlaient.

L'Union américaine ne constitue pas un peuple d'individus, mais bien un peuple d'États, qui en vue d'intérêts communs ont jugé utile de se réunir.

Quand on a institué le Sénat de Washington on a voulu principalement donner une garantie aux petits États pour leur indépendance. Ceux-ci voyaient que tout ce qui serait donné à l'Assemblée populaire le serait au nombre, et qu'alors le gouvernement passerait en entier aux mains des grands États. Aussi demandèrent-ils que chaque État, quels que fussent sa superficie et le chiffre de sa population eussent deux délégués dans le Sénat (1).

Les petits États se sont sans cesse efforcés de développer les attributions d'un corps où ils se trouvaient les égaux des plus puissants. Ils y sont arrivés, et la pratique parlementaire a toujours tendu à élargir les droits du Sénat,

(1) Les Sénateurs étant les mandataires spéciaux des États, ont en cette qualité un rôle important à jouer : « Les contributions directes sont et doivent être réparties entre les États proportionnellement à leur population fédérale. » Voilà une raison qui a fait donner au Sénat le droit d'amendement. Story, t. II, p. 341 et 342.

non pas parce qu'elle mettait le suffrage universel au dessous du suffrage restreint, mais parce qu'il était conforme à l'esprit de la constitution de maintenir l'égalité entre les États.

Dans toute confédération, deux intérêts sont en présence et nettement opposés l'un à l'autre, ceux des États pris isolément et ceux de l'union des États groupés ensemble dans un but de vie commune. Chacun de ces intérêts se trouve défendu par une Assemblée : le Sénat constitue la représentation des États considérés chacun comme unité ; la Chambre des Représentants est au contraire l'image de la nation formant un seul et même corps, quoique composé d'éléments divers. Aussi les États y envoient-ils des délégués proportionnellement à leur population.

Décider à laquelle des deux Chambres on accorderait le droit de priorité, c'était résoudre la question de savoir si la République serait ou ne serait pas centralisatrice. En effet, si la liberté des États moins riches et moins puissants était assurée par la composition du Sénat, la fortune des grands ne pouvait être protégée qu'à la condition de lui enlever l'initiative dans le vote des lois de finances.

Le droit de priorité revêt donc ici une importance particulière, en raison de la forme fédérale de la République américaine. Cependant Story, le savant commentateur de la constitution des États-Unis ne sut pas discerner les véritables raisons qui avaient fait octroyer à la Chambre des Représentants le privilège de priorité. « Tous les projets de lois pour lever les impôts, dit-il, doivent prendre naissance dans la Chambre des Représentants, mais le Sénat peut faire des propositions et y contribuer par des amen-

dements comme pour les autres projets de loi. » « On verra du même coup que les mêmes raisons n'existent pas dans la même mesure pour donner en matière de lois de finances à notre Chambre des Représentants le droit exclusif qui appartient à la Chambre des Communes d'Angleterre. Seulement, ajoute-t-il, il peut être préférable qu'elle possède seule l'initiative (1) des lois de finances, car l'on peut présumer qu'elle a de plus larges moyens d'information locale et qu'elle représente plus directement les opinions, les sentiments et les vues du peuple. Dépendant directement de l'appui qu'elle reçoit de la nation, elle sera plus vigilante et plus prudente dans l'imposition des taxes qu'un

(1) Quelle est l'étendue du privilège de la Chambre des Représentants ? Il s'applique uniquement aux projets de lois ayant trait à la perception des taxes. Story, le commentateur de la constitution américaine, nous explique ce qu'il faut entendre par bills concernant la perception des impôts. Partant du principe de l'égalité des droits conférés aux deux Chambres par la constitution et considérant qu'il n'est pas fait exception à cette règle par le paragraphe 1^{er}, section VII de l'article 1^{er}, il déclara que, comme toutes les dispositions exceptionnelles, les termes de ce dernier paragraphe doivent être interprétés restrictivement. « Un savant commentateur, dit-il, suppose que tout bill qui indirectement, ou par ses conséquences les plus éloignées, peut entraîner la création d'une ressource, constitue au sens même du pacte fondamental, un bill ayant trait à la perception des taxes. Aussi est-il d'avis que les bills, instituant des bureaux de postes, réglementant chez nous la valeur des monnaies, soit nationales, soit étrangères, appartiennent à cette catégorie, et doivent par conséquent, prendre naissance devant la Chambre. »

Mais Story est contraire à cette manière de voir, et il a pour lui la pratique constitutionnelle. Elle démontre qu'on doit restreindre le droit de priorité aux bills ayant strictement trait à la perception d'impôts et qu'il ne faut pas l'étendre aux bills concernant d'autres objets, alors même qu'ils pourraient accidentellement créer un revenu. Personne ne suppose qu'un bill ayant pour objet une vente de terres publiques ou du matériel, soit un bill concernant la levée d'un impôt, dans le sens qu'y attache la constitution. Encore moins, estimera-t-on qu'il en soit ainsi, lorsqu'il s'agit de bills réglementant la valeur des monnaies étrangères ou nationales, bien que ceux-ci accidentellement apportent une recette au trésor (Story, t. II, p. 348).

corps qui émane exclusivement des États particuliers dans leur capacité politique et souveraine. »

Si Story, au lieu de considérer aveuglément ce qui se passait en Angleterre, avait tourné les yeux vers son propre pays, il aurait remarqué que dans la plupart des constitutions particulières des petites Républiques qui composent l'Union, le droit de priorité était inconnu, et alors il aurait cherché à expliquer pourquoi la Convention de Philadelphie avait détruit l'égalité législative des deux Chambres au profit de celle des Représentants.

Il aurait compris que le Sénat américain, pour être nommé par les législatures des États, n'en représente pas moins le pays, mais qu'il fallait pour éviter la libre disposition de la fortune des grands États par les petits, établir le droit de priorité au profit de la Chambre des Représentants.

D'ailleurs en dehors de cette prérogative, l'égalité est la règle entre les deux branches du Congrès, et ainsi que nous l'établirons plus loin, le Sénat amende librement les lois de finances qu'on soumet à son adhésion. Il y a même plus : le droit de priorité contrairement à toutes les prévisions du législateur est devenu pour le Sénat une source d'autorité ; nous aurons l'occasion de développer dans la suite cette observation [voir section cinquième de notre deuxième partie].

En Suisse comme en Amérique les difficultés furent vives pour organiser les attributions financières des Assemblées législatives. Deux Chambres y concourent à la confection des lois, ce sont, le Conseil des États et le Conseil

National, tous deux électifs. Le Conseil des États comprend la députation des divers cantons de la confédération, représentés chacun par deux délégués. Le Conseil National figure le peuple suisse, abstraction faite de la qualité de citoyen de tel ou tel canton.

Les deux Chambres étant le produit des élections, la Constitution Suisse a jugé sage de conserver à l'une et à l'autre l'initiative en matière de lois de finances.

Cette détermination ne fut pas prise sans émouvoir le parti radical, qui, imbu des idées de centralisation, eût voulu restreindre les pouvoirs du Conseil des États. Si la loi de finances était portée en premier lieu devant le Conseil des États, cette Assemblée pourrait donner à l'impôt l'assiette qu'elle voudrait, et les cantons les plus faibles en importance, seraient aptes à se coaliser et à disposer de la fortune des plus peuplés et des plus riches. Zug, St-Gall, Schwyz dicteraient la loi à Zurich, à Berne, à Bâle. Sans doute le Conseil National aurait le droit de réviser l'œuvre des députés des États, mais qui ne voit qu'il serait en réalité obligé de l'accepter sans grandes modifications à moins d'ouvrir l'ère des conflits et des révolutions.

Quoi qu'il en soit, les Suisses, ne voulant donner l'omnipotence à aucune des deux Chambres, écartèrent le droit de priorité au bénéfice du Conseil National afin de ne pas permettre aux centralisateurs de devenir les maîtres. L'un ou l'autre des deux Conseils peut donc indifféremment être saisi de la loi budgétaire, et afin de laisser subsister entre eux l'égalité cherchée par la constitution, on décida depuis, de leur donner à chacun à tour de rôle la priorité des délibérations budgétaires.

Si la suppression du droit de priorité a généralement contribué à servir la cause de la liberté il faut reconnaître qu'elle a eu parfois des conséquences tout opposées et n'a fait que fournir des armes à l'esprit de domination.

C'est ainsi que dans la constitution de l'Empire Allemand, le Bundesrath composé de plénipotentiaires nommés par les divers souverains des États Confédérés obtient concurremment avec le Reichstag, Chambre nommée par le Suffrage Universel, le droit de discuter en premier lieu la loi de finances. Cette disposition peu rationnelle, vu que la Chambre haute n'est pas élective, a été introduite dans un but d'oppression.

En effet tous les États qui constituent l'Empire, les plus petits comme les plus grands, envoient un délégué au Bundesrath, mais tous y sont représentés à une échelle différente. A chacun on donne un coefficient calculé suivant son importance. Naturellement la Prusse dont la population est considérable a le plus fort coefficient, elle dispose de dix-sept voix sur cinquante-huit ; il suffit donc que quelques États se rangent à son avis pour qu'elle ait la majorité dans le Conseil Fédéral (1).

Comme la Prusse a, en raison de sa population, également la majorité au Reichstag, issu du Suffrage Universel, le Prince de Bismarck mettant les deux Chambres sur le

(1) « Dès 1867 par un traité du 18 juillet la Prusse s'est emparée de toute l'administration intérieure de la principauté de Waldeck ; en 1884-85 elle a fait exclure la maison de Hanovre de la succession au trône de Brunswick et obtenu la nomination d'un prince prussien aux fonctions de régent perpétuel. Le plénipotentiaire de Waldeck, les deux représentants de Brunswick ne seront jamais, selon toute évidence, que des personnages agréables au cabinet de Berlin et agissant sous son ordre. » Lebon, *Etudes sur l'Allemagne politique*.

même pied en matière de finances semblait ménager les intérêts particularistes des États de l'Empire. Mais on sait qu'en raison de sa composition même le Bundesrath est dans les mains de l'Empereur Allemand, c'est-à-dire du Roi de Prusse. Le Bundesrath qui devrait être pour les États confédérés une garantie contre les empiétements possibles du Reichstag est en réalité, selon les secrètes pensées du premier Chancelier allemand, une barrière pour l'Empire contre les revendications des élus du suffrage universel.

La seconde Chambre n'a pas été imaginée comme en Suisse et comme en Amérique dans l'intérêt des petits États, afin d'assurer leur autonomie mais, au contraire, pour fortifier le Pouvoir central.

Pour produire des effets différents, il faut une organisation différente ; voilà pourquoi au lieu de donner à chaque État une représentation égale dans le sein du Bundesrath on préféra adopter le système de la proportionnalité. Mais ce n'était pas suffisant : afin d'étouffer toute tentative de résistance de la part de la Chambre haute, c'est aux princes qu'incomba le soin de nommer ses membres

Puis, après s'être assuré de sa docilité, la Constitution voulut pour celle-ci des attributions, non pas égales, mais supérieures à celles de la basse Assemblée.

On lui donna la même participation qu'au Reichstag dans le vote des lois, sans distinction entre les lois ordinaires et les lois de finances. Son rôle fut d'étudier ou de repousser les lois à soumettre au Reichstag ou votées par lui. Il eut en outre le droit de dissolution dont il n'avait

la possibilité d'user qu'avec l'approbation de l'Empereur (1).

Mais ce n'était pas tout, on déclara que le Bundesrath pourrait siéger seul en dehors des sessions du Reichstag, et cela, soit par ordre direct de l'Empereur, soit sur la demande du tiers des voix dont l'Assemblée dispose. D'une part donc, on enlevait au Reichstag le droit de priorité qui, longuement, devait lui appartenir en face d'une seconde Assemblée, non issue des élections ; d'autre part, on rendait normale la convocation isolée de la Chambre haute.

Au cas échéant, il serait possible au Chancelier de l'Empire de porter en premier lieu la loi des finances devant les représentants des princes et de se servir de leur appui pour vaincre l'opposition de la Chambre populaire.

Quelles conclusions allons-nous pouvoir tirer de notre étude sur le droit de priorité ? Elles sont de deux sortes : la première est que, pour dissenter sur les avantages et la légitimité de cette prérogative, il faut établir une distinction entre les États unitaires et les États confédérés, la seconde est que le droit de priorité doit être envisagé différemment selon que la Chambre haute est ou non élective.

Dans les Constitutions fédérales où le pouvoir central n'a pas de puissantes racines dans le pays, où tout ce qui n'est pas attribué expressément aux pouvoirs fédéraux est de la

(1) Les délégués du Bundesrath ont accès au Reichstag et le droit d'y prendre la parole. En outre, sorte de Conseil d'Etat, il statue sur les règlements nécessaires à l'exécution des lois de l'Empire.

compétence des législatures locales, on est naturellement tenté de fortifier les droits de la Chambre nationale, de peur qu'elle ne soit le jouet des délégués des États de la Confédération. Il faut empêcher les petits États de se liguier contre les grands, il faut faire que le plus grand nombre ne soit pas subordonné à la minorité. C'est pourquoi, il importe de donner aux représentants de la majorité le premier mot dans le vote des lois de finances.

Mais si les circonstances et la sagesse des Assemblées le permettent, le meilleur moyen d'éviter l'oppression sera encore de ne favoriser aucune des deux Chambres et de mettre résolument de côté le droit de priorité. C'est, comme nous l'avons vu, le parti qui a été adopté dans la Confédération Helvétique, où depuis de longues années la tranquillité et la bonne harmonie n'ont cessé de régner entre les cantons bien que ceux-ci soient d'une importance très inégale et que leurs habitants diffèrent par leurs croyances religieuses et par leur langage.

Dans les États unitaires le droit de priorité ne saurait être critiqué, en présence de Chambres hautes héréditaires ou nommées par l'exécutif. Mais il devrait être banni des constitutions qui ont puisé dans les collèges électoraux la source de leurs secondes Chambres puisque celles-ci, pleinement indépendantes du Souverain, attirent sur elles la responsabilité de ceux qui les ont élues et ne courent pas le risque de voir leur existence menacée.

SECTION IV

Que faut-il entendre par lois de finances ?

Nous avons parlé du droit de priorité, et nous avons dit que l'article 8 de nos lois constitutionnelles l'accordait à la Chambre des Députés en matière de lois de finances, il nous faut donc rechercher, ce que sont au juste ces lois qui jouissent de règles particulières dans le travail législatif.

On peut ranger les lois de finances en deux grandes catégories :

1° Les lois d'organisation financière. Ce sont des lois de finances qui, semblables aux lois ordinaires, ont un caractère de perpétuité. Telle est, par exemple, la loi du 22 frimaire an VII sur l'enregistrement. Telles sont les lois qui règlent les traitements de divers fonctionnaires, les pensions, etc...

2° Dans la seconde catégorie rentrent des actes qui ne sont pas d'une durée indéfinie et n'édicte pas à l'avance de règles spéciales. Ce sont plutôt des actes d'administration que des lois. On peut citer parmi eux, la loi annuelle du budget, la loi autorisant la perception de douzièmes provisoires et la loi portant règlement d'un exercice clos. Dans cette classe, il convient encore de classer les emprunts et conversions, les ratifications de conventions passées entre l'État et les grandes compagnies, la loi accordant soit un crédit extraordinaire, soit un crédit supplémentaire, etc. (1).

(1) Dalloz, *Jurisprudence générale* : « On doit entendre par loi de

Les constitutions précédentes au lieu de l'expression lois de finances employaient celle de loi d'impôt, imaginée originellement par la charte de 1814. On se demandait alors si le budget faisait exception parmi les lois de finances et si son examen par la Chambre des Pairs était seul soumis à des restrictions particulières. M. Cucheval-Clarigny prétend que cette opinion ne peut s'appuyer sur aucun texte (1).

« On peut dire, écrit-il, que l'article 17 de la Charte de 1814 par cette expression : « excepté la loi de l'impôt » désigne spécialement le budget qui, dans les documents de la Restauration, est souvent mentionné sous le nom de « la loi annuelle de l'impôt » et ainsi s'explique l'utilité de l'article 47 de la même charte qui consacre le droit de priorité de la Chambre des Députés dans l'examen « de toutes les propositions d'impôt ». Mais ainsi qu'on l'a fait observer plus haut, la Charte de 1830 a fondu en un seul les articles 17 et 47 de sa devancière, et dans son article 15, a réuni toutes les lois de finances sous cette expression collective, « toute loi d'impôts ».

Ainsi, en résumé, toutes les lois susceptibles de rendre l'État créancier ou débiteur, toutes les lois créant des recettes ou des dépenses nouvelles, doivent être présentées d'abord à la Chambre des Députés et votées par elle. Mais

finances, le budget des recettes et des dépenses de l'exercice futur, et les comptes de l'exercice ancien, les projets de loi pour crédits supplémentaires et extraordinaires, enfin les projets tendant à l'établissement d'impôts nouveaux ou à la modification d'impôts anciens » (St-Girons, p. 49).

« On doit y comprendre, suivant M. Batbie, p. 54, toutes les lois de finances intéressant soit l'Etat, soit les départements, soit les communes. »

(1) *Revue des Deux Mondes* du 1^{er} novembre 1876.

en serait-il de même, alors que ces dispositions créant, soit une dépense, soit une rente, seraient accessoires à une loi d'une portée plus générale ?

Le Sénat ne pourrait-il pas voter en premier une loi entraînant la nomination de fonctionnaires et par suite un surcroît de dépenses ? Nous ne le croyons pas, car le rôle de la Chambre serait alors singulièrement amoindri.

Dans la séance du 30 novembre 1893 au Sénat, une proposition de loi tendant à augmenter les droits de consommation, d'entrée et d'octroi pour les vins contenant 44° et plus d'alcool pur, fut faite par M. Griffé.

Le Président du Sénat fit la déclaration suivante : « Je suis obligé de faire observer à M. Griffé que la proposition qu'il présente au Sénat a tous les caractères d'une loi de finances. Elle touche en effet à l'assiette de l'impôt et il est impossible de mettre en délibération l'urgence de cette proposition. »

M. Griffé répliqua : « Ne s'agit-il pas, dit-il, dans l'espece, d'une loi qui a plutôt le caractère économique que financier ? Est-il question en définitive d'établir un impôt ? Non messieurs, il s'agit simplement de fixer une limite à la circulation des vins alcoolisés. » Le Président maintint néanmoins son observation.

Le 20 novembre 1886, le Sénat en avait décidé autrement. Saisi d'un projet de loi sur la chasse, il s'était trouvé arrêté par un légitime scrupule en arrivant à l'article qui fixe le prix des permis de chasse. Avait-il le droit de déterminer le tarif d'un impôt ? Pouvait-il délibérer sur la réduction des droits existants ? La Chambre n'ayant pas encore voté le projet, le Sénat avait-il la liberté de se pro-

noncer en premier sur des matières dont l'article 8 de la constitution lui enlève l'initiative ? Le Sénat se décida à passer outre sans se prononcer sur le principe dont l'application lui parut trop secondaire dans la circonstance. [Séance du Sénat du 20 novembre 1887. Amendement Bozérian.]

Le droit de surveillance des Chambres s'étend aux finances des départements et des communes comme à celles de l'État. Cela est tout naturel, car l'État a les mêmes débiteurs que les départements et les communes ; ce sont les contribuables. Il ne serait pas admissible que le créancier principal laissât son gage diminuer au profit des créanciers accessoires. Si ceux-ci étaient libres d'agir à leur guise et d'exiger des citoyens ce que bon leur semble, que resterait-il pour l'État ?

C'est pourquoi les conseils généraux et municipaux ne peuvent voter que les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois ; ils ne peuvent voter de centimes extraordinaires que dans la limite du maximum fixé annuellement dans la loi de finances ; toute contribution dépassant ces limites doit être soumise à l'approbation du Parlement.

De là enfin une foule de mesures de protection qui rentrent dans ce qu'on a coutume d'appeler improprement la tutelle administrative (1).

On sait que les lois relatives aux finances des départements et des communes doivent être soumises en premier lieu à la Chambre.

. Ducrocq à son cours.

Cependant en 1879 un projet de loi tendant à approuver une convention intervenue entre la ville de Paris et le Crédit foncier avait été présenté d'abord au Sénat et voté par lui. Lorsqu'il arriva devant la Chambre des députés, la Commission appelée à l'étudier s'émut de l'irrégularité constitutionnelle qui avait été commise et son rapporteur M. Crozet-Forneyron le signala à l'attention du gouvernement. Il fit remarquer que ledit traité ne serait exécutoire pour les deux parties contractantes que s'il était sanctionné par les Pouvoirs publics dans le cours de la présente session.

Il était donc permis de supposer que c'était cette condition de délai qui avait déterminé le gouvernement à saisir le Sénat avant la Chambre, dont l'ordre du jour était très chargé.

Voici comment s'exprimait le rapporteur dans sa conclusion : « Nous avons pensé, Messieurs..... que vous jugerez plus sage de donner votre sanction au traité, sous cette simple réserve, que le fait par le gouvernement d'avoir déposé ce projet de loi au Sénat, avant de le présenter à la Chambre des députés, ne saurait, vu les conditions spéciales d'urgence, créer un précédent qui pût jamais être invoqué contre vos prérogatives constitutionnelles (1). »

La question de savoir si le droit de priorité dévolu à la Chambre, ne permettrait pas au Sénat de délibérer sur une question d'impôt, même s'il s'agissait de supprimer des taxes existantes, a été discutée plusieurs fois au Parlement, notamment par le Sénat dans la séance du 7 fé-

(1) Dalloz, *Résumé périodique*, 79. 4. 85, note 2 ; *Journal officiel*, 5 août 1879, annexe 1724 ; Pierre, *Traité de Droit parlementaire*.

vrier 1887 à propos de la délibération de la loi sur la naturalisation.

Un amendement avait été proposé au texte voté par la Chambre des Députés. Cet amendement tendait à la suppression des droits perçus pour l'obtention de la naturalisation.

Le Garde des Sceaux déclara à la tribune que d'accord avec son collègue le Ministre des Finances, il pensait que ces droits revêtaient le caractère d'un impôt et que comme tels ils ne pouvaient être discutés en premier lieu par le Sénat.

M. Ernest Boulanger, sénateur, était d'un avis contraire et il s'exprimait, comme il suit :

« Mais, messieurs, qu'est-ce qu'une loi de finances ? Voilà la question. Dans la terminologie financière, si vous consultez les documents en présence desquels a été préparée la loi de 1875, il n'y a pas de doute.

« Le décret de 1862 sur la comptabilité publique dit que la loi des finances est essentiellement la loi du budget, celle qui règle les recettes et les dépenses de chaque exercice. Il faut évidemment par voie d'analogie irrésistible comprendre dans les lois de finances toutes les lois qui autorisent les crédits supplémentaires.....

« Mais pouvez-vous prétendre, qu'une loi est une loi de finances dans le sens de la Constitution de 1875, quand il s'agit d'une loi générale ayant tout autre objet, et comprenant occasionnellement, accidentellement une disposition qui contient une suppression d'impôts ? Mais, messieurs, c'est là un abus de langage contraire à toutes les règles de l'interprétation. Ces lois-là sont des lois spéciales : on les

appelle : la loi sur la naturalisation, la loi sur les associations, la loi sur les chemins de fer. Mais est-ce que ce sont des lois de finances, cela ? Est-ce que par hasard quand vous serez appelés à délibérer sur une convention quelconque passée avec un établissement industriel, une société, un chemin de fer et que vous trouverez à la fin de la loi, cette disposition que vous connaissez si bien « la présente convention ne sera passible que du droit de 3 francs », ce qui veut dire que la convention échappe au droit proportionnel, est-ce que vous appellerez cela une loi de finances. »

Le Garde des Sceaux n'eut pas de mal à démontrer que le raisonnement de M. Boulanger pouvait conduire à des solutions inacceptables.

« L'honorable M. Boulanger ne peut pas nier que le droit de sceau ne soit pas un droit d'enregistrement. Eh bien je lui demande, s'il croit que le Sénat pourrait prendre l'initiative d'une loi supprimant les droits de succession, les droits de mutation à titre onéreux ou encore l'impôt foncier. »

Et comme solution pratique du débat, M. le Garde des Sceaux préconisait un moyen sauvegardant les droits du Sénat.

« Monsieur Boulanger, disait-il, peut en effet présenter un amendement lors de la discussion du budget au Sénat dans quelques jours ; il soutiendra s'il le désire et fera adopter très justement et très légitimement sa proposition comme amendement à la loi de finances. »

Le Sénat ne suivit pas ces conseils dictés cependant par

un esprit de sagesse, et vota l'amendement qui introduisait la gratuité de la naturalisation.

La Chambre des Députés appelée à délibérer à nouveau sur cette question, rétablit les droits de sceau dans les séances des 11 et 16 mars 1889.

Nous croyons que dans cette circonstance le Sénat a dépassé ses droits, et que chaque fois qu'il s'agit de rendre le trésor public, soit débiteur soit créancier, le droit de priorité dans la discussion et dans le vote de la loi appartient à la Chambre des Députés. Ce droit de priorité doit encore subsister quand on supprime une taxe existante, car une diminution dans les créances de l'État équivaut en somme à une augmentation de dettes, puisque cette suppression d'impôts n'est pas compensée par une économie dans les dépenses.

DEUXIÈME PARTIE

DU DROIT D'AMENDEMENT

SECTION I

Comment éclaircir le sens de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 ? 1° Par l'étude des deux types constitutionnels toujours opposés l'un à l'autre quant au droit d'amendement : La constitution anglaise et celle des États-Unis d'Amérique ; 2° par l'étude de l'histoire parlementaire en France de 1814 à 1848.

Si on s'en tient au texte même de l'article 8 de la loi du 24 février 1875, qu'assure-t-il de plus à la Chambre des Députés qu'un simple droit de priorité ? Ce qui s'en dégage nettement, c'est que les lois de finances doivent d'abord être présentées à la Chambre et votées par elle, dérogation à la règle ordinaire, qui veut que le gouvernement puisse saisir indifféremment d'un projet de loi l'une ou l'autre assemblée. Puis, une fois adoptées par la Chambre des Députés, comme elles ne peuvent revêtir leur forme définitive qu'après avoir été sanctionnées par l'autre Assemblée elles doivent être portées au Sénat qui en reprendra la délibération en manifestant son opinion aussi librement que les représentants du peuple.

Cependant de bons esprits ont prétendu que le vote

des Sénateurs ne saurait dépasser certaines limites. Au privilège de priorité attribué aux Députés, ils adjoignaient celui de restreindre par leurs résolutions la liberté de discussion de la haute Assemblée. Le Sénat, selon eux, ne saurait avoir le droit d'amender les lois de finances qu'il reçoit de la Chambre ; il ne saurait créer d'impôts nouveaux ni autoriser de dépenses nouvelles.

D'autres ont soutenu que rien dans la loi n'autorisait une pareille prétention, qui en l'absence de textes formels était inadmissible.

Les uns, invoquaient à l'appui de leur thèse, la pratique suivie en Angleterre (1), les autres, forts de la procédure suivie à Washington soutenaient qu'il fallait se référer à la constitution américaine (2). Aucun ne voyait, que la France n'avait avec ces deux pays que de faibles rapports constitutionnels.

On citait les pouvoirs des Communes anglaises en matière de finances, mais on omettait les garanties qui en préviennent les abus. On parlait des larges attributions financières du Sénat américain, mais on semblait ignorer qu'on était en présence d'un pays fédératif, où il y avait eu nécessité de donner aux représentants des États une compensation si on ne voulait pas les subordonner à la Chambre des Représentants qui bénéficiait déjà du droit de priorité.

Selon les expressions de M. Morizot-Thibaut, « il est dangereux d'invoquer des exemples comme il est injuste de les dénaturer pour servir aux passions du présent.

(1) Lettre d'un Anglais. *Le Temps* du 27 décembre 1876.

(2) Lettre d'un Américain. *Journal des Débats* du 29 décembre 1876.

Rappelés d'une façon exacte, ils pourraient sauver la liberté ; invoqués inexactement, outre qu'ils déguisent un mensonge, ils ne sauraient être qu'un instrument au service du plus puissant ».

Nous allons cependant entreprendre l'examen du droit d'amendement à la Chambre des Lords et au Sénat américain. Nous verrons que ce n'est pas dans cette étude, mais dans celle de l'histoire parlementaire de notre pays, que nous trouverons la solution de la difficulté soulevée par l'article 8 de notre loi correctionnelle du 24 février 1875. Nous étudierons le rôle joué par la Chambre des Pairs de 1814 à 1848 et il nous sera facile d'établir, à l'aide des débats relatifs à la discussion des projets de constitution devant l'Assemblée Nationale, que le législateur de 1875 avait laissé intact à notre Chambre haute l'exercice de droits financiers, qui ne lui avaient pas été sérieusement contestés dans la première moitié de ce siècle.

SECTION II

Etude du droit d'amendement en Angleterre. — Impossibilité pour les Lords d'amender les lois de finances votées par les Communes. — Droit pour les Lords de rejeter en son entier chaque bill financier.

La Chambre des Lords exerça certainement le droit d'amendement jusqu'à la Restauration. Elle n'en fut privée que dans la suite, encore nous dit Erskine May, le grand commentateur du droit constitutionnel anglais, « un tel principe ne s'établit pas sans de chaudes controverses et

les Lords ne l'ont jamais complètement admis ». Cependant aujourd'hui, sur les questions d'amendement, les Lords n'ont pas voix au chapitre, si ce n'est pour donner un assentiment formel aux actes d'appropriation, l'esprit et la forme de la constitution leur interdisant d'intervenir dans les questions de cette nature. Les Lords ont acquiescé tacitement à la détermination prise par les Communes et se sont soumis.

Par diverses résolutions qui remontent au XVII^e siècle la Chambre basse a fait admettre ce principe : qu'elle seule peut consentir des subsides à la Couronne et imposer des charges à la nation.

En 1671 un conflit ayant éclaté à la suite d'une réduction opérée par les Lords sur le montant de l'impôt sur le sucre, la Chambre des Communes déclara : « que, dans tous les impôts accordés par elles au roi, ni le taux ni la taxe ne devaient être changés par les Lords (1). »

Enfin le 3 juillet 1678, elle vota une résolution par laquelle, elle déniait formellement aux Lords le droit d'amendement. Il s'agissait dans l'espèce de certains droits de tonnage et de poundage que la Chambre des Communes avait augmentés ou créés (2) malgré les protestations des commerçants et marchands anglais. Leurs réclamations n'ayant pas été entendues, ils les portèrent devant la

(1) La Chambre des Communes déclare : « que c'est un privilège incontestable et exclusif pour elle de fixer, limiter et ordonner dans chaque bill, le taux, l'objet, les conditions, les limitations et qualifications des subsides octroyés, lesquels ne doivent être changés ni modifiés par la Chambre des Lords. » Erskine May, *The treatise on the laws*, p. 594 et 595.

(2) Les douanes formaient alors la recette principale du budget.

Chambre des Lords sollicitant d'eux le rejet ou la diminution de ces taxes.

Les Lords amendèrent la loi, ce qui suscita de la part des Communes les doléances que nous venons d'exposer. La Chambre basse riposta en alléguant que les Lords n'avaient pas d'autre droit que celui d'accepter ou de rejeter intégralement les « money-bills ».

Des conférences s'ouvrirent entre les deux Assemblées et chacun y maintint ses droits, « mais je ne puis m'empêcher de le dire, ajoute Hallam, avec un avantage marqué pour les Pairs, tant au point de vue des précédents que des analogies constitutionnelles ». Si les trois ordres, les Communes, les Pairs et le Clergé s'étaient taxés séparément, comme ils faisaient autrefois, et que les impôts établis par les Communes n'eussent grevé que leurs biens propres sans s'appliquer à ceux des Lords, rien d'extraordinaire, qu'elles eussent exigé le privilège exclusif de se taxer souverainement. « Mais que les Pairs assujettis au même fardeau que le reste de la communauté, et possesseurs d'une notable portion de la fortune publique, n'eussent d'autre alternative, que de refuser les revenus nécessaires, ou de voir leur part dans les charges, avec toutes les qualifications ou circonstances liées à cette concession, invariablement fixée par la Chambre des Communes, c'était là une anomalie qui ne pouvait se fonder que dans une série de précédents suffisants pour établir un usage constitutionnel, et en fait, on ne pouvait soutenir qu'une telle prétention eût jamais été avancée par les Communes avant cette époque » (1).

(1) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, t. IV, p. 155.

Cependant il faut reconnaître que, si les Communes n'avaient pas absolument raison, elles étaient guidées par la prudence ; ce qu'elles craignaient, c'était la complaisance de la noblesse vis-à-vis de la royauté. Déjà une première fois, les libertés anglaises avaient failli sombrer, elles voulaient éviter le retour de pareilles éventualités. Comme l'observe Blackstone, « la Chambre des Pairs est un corps héréditaire permanent dont les membres sont créés à volonté par le roi ; on suppose qu'ils sont plus susceptibles d'être influencés par la Couronne et de rester sous cette influence une fois établie, que ne le sont les Communes, corps électif et temporaire, librement élu par le peuple... Il suffit donc que les Lords aient le pouvoir de rejeter, s'ils pensent que la Chambre basse est trop prodigue et trop imprévoyante dans ses concessions (1) ».

La discussion entamée entre les Lords et les Communes resta sans solution. Depuis, la pratique parlementaire s'est maintenue d'empêcher les Lords d'amender les bills de finances. Selon les expressions de Lord Disraeli, les Lords respectent la règle, sans reconnaître la légalité du principe.

Quant aux bills qui ne sont pas entièrement relatifs aux questions de taxes ou d'impôts, mais qui, par leur vote, ont pour résultat de nécessiter la création de nouvelles charges, les Lords peuvent les amender, pourvu qu'ils ne touchent pas aux dispositions de la loi concernant le montant des dépenses à effectuer et des contributions à recouvrer. La durée de la taxe, son assiette, sa perception, son emploi, la détermination des contribuables, des receveurs, les limites dans lesquelles doit s'en opérer la perception

(1) *Commentaire des lois anglaises*, t. I, livre I^{er}, chap. II, p. 297.

sont autant de matières soustraites à la compétence des Lords » [Erskine May, *A treatise on the laws*, p. 595].

Non contente d'affirmer et de défendre ses privilèges, la Chambre des Communes a essayé d'empiéter à son tour sur ceux de l'autre Assemblée, en insérant dans les lois de finances ceux de ses projets qu'elle redoutait de voir rejeter par la Chambre haute, dans le cas où ils auraient été l'objet d'une loi spéciale. L'admission d'un pareil système eût été la négation des droits de la Chambre des Lords qui n'aurait plus été qu'un simple bureau d'enregistrement, jusqu'au jour où, la considérant comme un rouage inutile, on l'aurait purement et simplement supprimée. Les Lords se défendirent et votèrent, le 9 septembre 1702, une résolution par laquelle ils déclarèrent ce procédé « non parlementaire et tendant à la destruction de la Constitution du Gouvernement ». Depuis ce temps, peu de difficultés semblables se sont produites et Erskine May ne cite que deux cas de conflit remontant à la session de 1807.

Si la Chambre haute n'a pas le droit d'amendement, l'acte du 3 juillet 1678 lui reconnaît cependant le droit de rejet. Pour expliquer ce qu'est le droit de rejet, il est indispensable, que nous étudions rapidement le mécanisme du vote du budget en Angleterre (1).

Le vote du budget ne s'effectue nullement comme en France, car il se trouve normalement voté en cours d'exercice. Il est discuté au commencement de l'année finan-

(1) *Bulletin de la Société de législation comparée*, avril 1877, Georges Louis, *Vote des lois de finances en Angleterre et aux Etats-Unis*.

cière, et on accorde d'abord des votes d'acomptes, sortes de douzièmes provisoires, de telle sorte que les services publics se trouvent assurés sans toutefois donner au Pouvoir exécutif la faculté de se passer du Parlement en le prorogeant. « La Chambre fait ainsi plusieurs lois successives, pour permettre à la Trésorerie d'appliquer aux dépenses déjà votées, une portion indéterminée des revenus publics; le vote des dépenses n'implique pas l'autorisation de lever l'impôt qui doit y pourvoir. Quand la session approche de son terme, un acte général des voies et moyens, appelé bill d'appropriation, récapitule en les énumérant toutes les allocations précédemment consenties et indique la destination de chacune d'elles. Après avoir passé par les trois lectures, il est envoyé à la Chambre des Lords qui le vote, puis le renvoie aux Communes, car c'est la Chambre basse qui en a la garde à la différence des autres bills. »

« Le passage du bill d'appropriation devant les Lords n'est qu'une simple formalité. Lord Brougham, qui est très favorable à la Chambre haute, observe qu'elle n'a jamais renoncé au droit d'initiative et d'amendement en matière de budget, mais il ajoute qu'en fait, elle ne le revendique jamais. Peut-être y a-t-il quelque chose de contradictoire dans la remarque de Lord Brougham, car un droit peut se perdre par non-usage, c'est du moins l'argument dont les Lords se sont eux-mêmes servi, il y a quelques années, pour empêcher la Reine de nommer des Pairs à vie.

Quoi qu'il en soit, en pratique, les crédits sont toujours demandés en premier lieu à la Chambre des Communes, et d'autre part, le bill d'appropriation n'est jamais amendé par les Lords. La Chambre haute doit donc l'accepter dans

son ensemble ou rejeter en bloc toutes ses dispositions. On comprend, qu'en présence de cette alternative, les Lords ne songent même pas à discuter le bill qui leur est soumis. »

Ce n'est pas le bill d'appropriation qui a donné lieu à des conflits entre les deux Chambres. Les difficultés sont nées à propos des money bills, c'est-à-dire des divers bills relatifs aux impôts dont la perception ne peut avoir lieu sans un vote annuel.

Toutes les fois que les Lords ont modifié les money bills soumis à leur acceptation, les Communes ont toujours considéré le bill amendé comme rejeté et ont en conséquence agi comme si le premier était inexistant.

Le droit de rejet était exercé par les Lords, si rarement, qu'il semblait qu'ils y eussent tacitement renoncé, lorsqu'en 1860 ils repoussèrent un bill voté par les Communes, et dont l'objet était de supprimer les taxes sur le papier et d'augmenter l'impôt sur le revenu et les droits de timbre. Ce bill proposé par M. Gladstone, alors Chancelier de l'Echiquier, abolissait l'impôt sur le papier, dont le produit atteignait trente millions, et le remplaçait par une élévation d'un décime de l'impôt sur le revenu. Ce dernier était fort impopulaire, aussi la Chambre des Communes n'avait voté le projet ministériel qu'à une majorité de cinq voix.

Les journaux eux-mêmes y étaient opposés. Le *Times* auquel cependant la disparition de l'impôt sur le papier eût assuré annuellement un profit net de 400.000 francs, poussait les Lords à la résistance.

La Chambre haute répondit aux espérances des adversaires de la suppression de l'impôt sur le papier, et rejeta le bill adopté par les Communes.

La Chambre basse n'osa pas se révolter contre l'exercice d'un droit strictement légal, mais elle se rallia le 6 juillet à une résolution portant (1) :

1° Que le droit d'accorder des aides et subsides à la Couronne appartient à la Chambre des Communes seule, et est une partie essentielle de sa constitution; qu'à elle seule aussi, appartient le droit de limiter ces subsides quant à leurs objet, mode, mesure et durée.

2° Que, si les Lords ont pu rejeter les bills de diverses natures relatifs aux impôts, en émettant un vote négatif sur l'ensemble, cependant ils n'ont pas fréquemment exercé ce pouvoir qui est regardé par la Chambre des Communes avec une jalousie particulière, parce qu'il affecte leurs droits de voter et de fournir les voies et moyens pour le service de l'armée.

3° Que, pour empêcher à l'avenir l'exercice indû de cette faculté par les Lords, et pour assurer aux Communes le contrôle qui leur appartient sur les impôts et les subsides, la Chambre des Communes tient en ses mains le pouvoir d'imposer, de supprimer des taxes et de rédiger des bills de subsides, de telle sorte que les droits des Communes quant à l'objet, au mode, à la mesure et à la durée soient maintenus intacts (Rules and orders, art. 431, 432, 433).

Au début de la session suivante, M. Gladstone proposa à nouveau de renoncer à l'impôt sur le papier, mais cette fois sans augmentation de la taxe sur le revenu. Il fit voter son projet de réforme par les Communes, dans la loi générale des finances, portant fixation des voies et moyens pour l'année, tandis que, selon l'usage, il aurait fallu faire un

(1) Comte de Franqueville, *op. cit.*, t. IV.

bill distinct. La Chambre des Lords n'osant pas y proposer d'amendement se trouva forcée de l'accepter, reculant devant les conséquences d'un rejet intégral du projet de loi.

Depuis lors, aucune difficulté ne s'est élevée entre les deux branches du Parlement. Cela se conçoit facilement, puisque la Chambre des Lords joue un rôle très effacé et s'incline devant les volontés de la Chambre des Communes. Celle-ci est toute puissante : Le veto royal est tombé en désuétude et les Lords n'ont guère conservé de leurs anciens pouvoirs qu'un droit de remontrance, le ministère pouvant toujours forcer sa volonté par la création de nouveaux Pairs.

Mais en Angleterre, grâce à la sagesse des députés et du peuple anglais, les privilèges exorbitants des Communes sont en danger. En effet, le Premier Ministre est le délégué de la Chambre populaire et si celle-ci a toute sa confiance, le ministre de son côté guide constamment la majorité ministérielle et la conseille en toute occasion.

Le ministère et la Chambre des Communes se soutiennent mutuellement, ils ne vivent pas en perpétuel état d'antagonisme. Nulle part, le ministère n'est aussi libre, nulle part, il n'est soumis à un plus étroit contrôle. Le Premier Ministre anglais ressemble au Souverain d'un État républicain, tant ses attributions sont grandes : il dirige la politique extérieure, « déclare la guerre, fait la paix, conclut les traités. Les Chambres le surveillent, mais leur intervention ne lui est nécessaire que pour lui procurer par un vote les fonds nécessaires (1) ».

(1) Georges Louis, *op. cit.*

Il ne s'incline pas devant une délibération contraire de la Chambre des Lords, et en tout temps, il est libre de prononcer la dissolution de la Chambre des Communes et d'en appeler au pays.

La royauté, on le voit, ne joue aucun rôle apparent dans le gouvernement. Elle s'efface devant le Cabinet.

Le Premier Ministre (1) « ne marche que dans les voies où suivant son opinion, la Chambre le suivra ; mais il faut prendre la tête, choisir la direction et commencer le voyage ; il ne s'agit pas d'hésiter, un bon cheval aime à sentir le frein, et une Assemblée délibérante aime à sentir qu'elle a un chef digne de la conduire. Un ministère qui faiblit devant la Chambre, qui ne craint pas de lui céder en tout, qui n'essaye pas de la discipliner, qui ne relève pas avec fermeté les erreurs qu'elle commet, ce ministère réussit rarement. Les grands chefs du Parlement ont beaucoup varié d'idées, mais tous ont eu une certaine fermeté ».

SECTION III

Le gouvernement anglais a une initiative exclusive en matière de finances. — Existence d'un fonds consolidé. — Rôle prépondérant du Chancelier de l'Echiquier.

Deux principes financiers formeront toujours un tempérament aux privilèges exorbitants de la Chambre des Communes. Ce sont :

1^o L'initiative des lois de finances réservée exclusivement au gouvernement ;

(1) Bagehot, *Constitution anglaise*, p. 197.

2^o L'existence d'un fonds consolidé composé de dépenses et de recettes permanentes.

Nous allons examiner ces deux points successivement :

§ 1^{er}. — Le gouvernement a une initiative exclusive en matière de finances ; les membres des Communes ne peuvent ni proposer des dépenses nouvelles, ni demander des augmentations pour celles existantes.

Voilà ce que dit M. Glasson à cet égard dans son *Histoire du droit et des institutions politiques de l'Angleterre* (1). « Celui-ci [le ministère] a seul l'initiative des demandes de crédits. Sans l'assentiment du Parlement, il ne peut ni lever un impôt, ni faire une dépense ; mais à l'inverse, le Parlement ne peut voter ni un impôt, ni une dépense sans une proposition préalable du Cabinet. Grâce à ce système pour rester en place, il faut que le ministère gouverne selon l'esprit de la majorité qui l'a nommé. On peut donc être assuré, qu'il ne fera pas faute de demander, dans la mesure du possible, les crédits que rend nécessaire la politique de ses mandants. Lorsqu'il s'abstient de provoquer une dépense ou de demander une refonte générale des impôts, c'est parce que le sentiment de sa responsabilité lui inspire une prudence qui fait souvent défaut aux membres d'une Assemblée omnipotente. D'un autre côté les Chambres, ainsi privées de toute initiative en matière budgétaire, ne sauraient éprouver la tentation annuelle de faire de grandes expériences financières ou de détruire par un vote toute l'économie d'un budget. »

Erskine May, dans son *Traité sur les lois, les privilèges,*

(1) Tome VI, page 93.

la procédure et les usages du Parlement, rapporte que le 8 décembre 1857, la Chambre s'était formée en comité pour discuter un message royal tendant à l'allocation d'une pension viagère de mille livres sterling à Sir Henry Havelock. Un membre voulut demander la reversibilité de cette pension sur le fils du titulaire. Le président du comité déclara qu'il ne pouvait accepter la discussion de cet amendement sans l'agrément de la Couronne. Tant il est vrai, que la Chambre des Communes n'admet pas de propositions qui, même sans constituer une demande formelle de crédits ou d'imputation sur le revenu de l'État, impliquent cependant une dépense pour le Trésor (1).

Les Anglais ont jugé que nul n'était mieux placé que le Pouvoir exécutif, pour diriger les services publics et connaître les sommes d'argent nécessaires à leur fonctionnement. S'il était permis aux Députés d'avoir l'initiative en ces matières, ils pourraient s'immiscer jusqu'au fin fond des administrations, empiétant ainsi sur les attributions du gouvernement.

« Il est cependant à remarquer que, jusqu'en 1863 (2),

(1) *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1876, page 400 ; traduction d'un passage d'Erskine May, *Traité sur les lois, les privilèges, la procédure et les usages du Parlement*.

« Ainsi la Couronne demande des subsides, la Chambre des Communes les accorde et la Chambre des Lords donne son assentiment ; mais les Communes ne votent aucun crédit, s'il n'a été demandé par la Couronne, elles ne peuvent créer ou augmenter aucune taxe, en dehors de ce qui est indispensable pour constituer les crédits votés ou à voter et pour suppléer à l'insuffisance des recettes. La Couronne n'a pas à s'inquiéter de la nature et de la répartition des impôts ; mais le fondement de toute taxe votée par le Parlement est la nécessité de pourvoir aux besoins des services publics, tels que la Couronne les a établis par l'organe de ses conseillers constitutionnels. »

(2) Erskine May, *op. cit.*

cette règle comportait une exception en ce qui concernait les dépenses de la milice non enrégimentée. La Chambre prenait l'initiative et déterminait les crédits à allouer dans un comité spécial, dont les conclusions étaient portées au comité des dépenses, et c'est alors seulement que la Reine formulait sa demande. Mais on reconnut de sérieux inconvénients à cette procédure qui divisait en plusieurs parties les dépenses militaires et qui confondait les responsabilités dans la préparation du budget. Aussi la Chambre, à la date du 9 février 1863, y renonça-t-elle expressément, décidant qu'à l'avenir le budget des dépenses de la milice, comme celui de tous les autres services, serait préparé par les ministres de la Couronne sous leur seule autorité. »

La responsabilité pour chaque ministre, voilà en quoi se résume la pratique anglaise. Cette responsabilité est sous la surveillance du Parlement, et celui-ci a bien garde de la rendre impossible, en modifiant à tort et à travers les rouages administratifs. Un ordre du jour du 20 mars 1866, décide : « que la Chambre des Communes n'admettra aucune proposition tendant à l'obtention d'un crédit quelconque pour les services publics et qu'elle ne donnera suite à aucune motion impliquant une dépense à répartir sur les revenus de l'État, soit sur les fonds constitués en dotations, soit sur les fonds préparés par le Parlement, en dehors des demandes formulées par la Couronne ».

Toutes ces précautions seraient vaines, si dans le sein du ministère, on n'avait posé la règle, qu'aucun ministre ne peut proposer de dépenses sans l'assentiment du bureau de la Trésorerie (1), représenté, comme on sait, dans le

(1) Le bureau de la Trésorerie se compose du premier lord de la Tré-

Cabinet par le Premier Lord de la Trésorerie et par le Chancelier de l'Echiquier. Mais au second, appartient presque exclusivement la direction des finances (1).

De cette façon pas de désordre dans les services publics, pas de réductions imposées au ministre par le Parlement ; réductions qui nécessitent le vote de crédits supplémentaires ; pas de dépenses inutiles (2).

Cependant aujourd'hui le fait de l'envahissement parlementaire commence à se faire sentir même en Angleterre (3). Les Chanceliers de l'Echiquier s'en plaignent constamment. En 1883 M. Childers, dans son exposé officiel, s'exprimait ainsi : « Le Ministre des Finances doit se préoccuper doublement de la progression des dépenses publiques, car le Parlement qui se chargeait autrefois d'y veiller semble depuis quelque temps moins soucieux de ménager les deniers de la nation. Depuis trois ans il y a eu 576 propositions impliquant augmentation ou réduction de dépenses, mais il n'y en avait que 20 pour réduire et il y en avait 556 pour augmenter » (Séance du 5 avril 1883, Exposé du budget 1883-84. Bulletin de statistique, 1^{er} volume de 1884, page 487).

En 1887 et en 1889, mêmes observations de la part de

sorerie qui prend généralement le titre de premier ministre, du chancelier de l'Echiquier, de quatre junior lords of the treasury et de deux joint secretaries of the treasury.

(1) Robert Peel en 1834 fut à la fois Chancelier de l'Echiquier et Premier Lord de la Trésorerie.

(2) Bagheot (*Constitution anglaise*, chap. VI, p. 203) explique cette incapacité des Communes parce que « depuis longtemps elles ont cessé d'être cette Assemblée très regardante en fait d'épargnes et d'économies qu'elle était autrefois, étant aujourd'hui plus disposée à dépenser les fonds de l'Etat que le ministre en place ».

(3) Stourm, *Le budget*, p. 53.

M. Goschen (exposé financier du 24 avril 1887 et du 15 avril 1889).

En somme, à bien considérer, on voit que les prérogatives financières des Communes se bornent au droit de priorité; qu'importe qu'elles interdisent aux Lords le droit d'amendement puisqu'elles-mêmes n'ont aucune initiative en matière de finances. Mais lorsque la Chambre élective fait elle-même le budget comme aux Etats-Unis, ou le modifie à sa guise comme en France, alors le refus du droit d'amendement au Sénat revêt un tout autre caractère de gravité.

§ 2. *Du fonds consolidé.* — Les prérogatives financières des Communes perdent encore de l'importance, si on se rappelle qu'en Angleterre, existe un fonds consolidé, c'est-à-dire des dépenses qui ne sont pas remises chaque année en question devant le Parlement, et qu'il se trouve des recettes permanentes pour y faire face. Voudrait-on toucher à un article du fonds consolidé ou à une fonction qu'il rémunère, il faudrait faire un projet de loi dans la forme ordinaire et sur lequel les deux assemblées auraient des droits égaux. Quelle gravité y a-t-il qu'elles n'arrivent pas à se mettre d'accord, la vie publique ne subira aucune atteinte, on demeurera dans le *statu quo*.

Mais, dira-t-on, les garanties du Parlement vis-à-vis de la royauté ne sont-elles pas réduites à néant? A quoi servira le vote annuel du budget, s'il ne contient pas toutes les dépenses et toutes les recettes? Non, les Anglais sont et resteront un peuple libre, et ils n'ont fait que renoncer à un droit plus dangereux qu'utile pour le pays. Conçoit-on tous les services suspendus par l'impossibilité de lever

les impôts, en raison du refus de les voter de la part des Chambres ? Quel Parlement prendrait la responsabilité d'une décision pouvant engendrer des conséquences aussi désastreuses ? Il a suffi au législateur d'accorder annuellement les ressources nécessaires pour subvenir aux dépenses militaires, sans lesquelles aucun gouvernement ne peut vivre. Seulement il était à craindre que celles-ci ne fussent soldées avec d'autres revenus. Sur ce point, le hasard servit à merveille la Chambre des Communes.

Comme, en 1688, un régiment écossais s'était révolté et qu'il n'y avait pas de dispositions pénales permettant de punir cette sédition, une loi fut votée, loi qui devait pour rester en vigueur être stipulée à nouveau chaque année. Ce *mutiny bill*, s'il n'était pas renouvelé, permettrait aux soldats d'abandonner leurs casernes, car leur désertion ne tomberait pas sous le coup de la loi et resterait impunie.

Jusqu'à ces derniers temps, seules les dépenses nécessitées par les services de l'armée et de la marine étaient portées annuellement devant le Parlement ; on y a joint maintenant le vote des crédits nécessaires aux travaux publics, aux services consulaires et coloniaux. Ce sont là des administrations qui autrefois dépendaient des budgets locaux, mais sous l'influence des idées centralisatrices les attributions de l'Etat n'ont cessé de croître en Angleterre comme sur le continent.

Les dépenses, autres que celles que nous venons d'envisager, sont celles qui sont payées sur un fonds spécial afin de les soustraire au vote annuel des Chambres. On range dans cette classe : les intérêts de la dette, la liste civile, les émoluments des cours de justice et du corps

diplomatique, les pensions conférées à titre national et les traitements de quelques fonctionnaires. Pour subvenir à ces dépenses permanentes, il existe des impôts permanents, ils forment ce que l'on appelle le fonds consolidé. Autrefois ils alimentaient trois fonds distincts, qui étaient affectés chacun à des dépenses spécialement désignées. C'est en 1787 qu'apparaît la création d'un fonds unique.

On range parmi ces impôts du fonds consolidé l'impôt foncier (1), le timbre, les taxes de la drèche, du tabac, des vins et spiritueux.

Le montant des dépenses du fonds consolidé correspond à une somme de près de 700 millions de francs, soit le tiers du budget total anglais. Les recettes consolidées représentent 1.850 millions environ, soit les quatre cinquièmes du même budget.

On voit combien le gouvernement est protégé contre l'intrusion du Parlement dans son domaine. La portion la plus importante du budget ne peut être modifiée qu'après entente entre les deux Chambres et pour l'autre partie, le gouvernement a seul l'initiative de la demande de crédits ; le ministère ne peut rien faire sans l'assentiment de la majorité qui l'a appelé au pouvoir, mais d'un autre côté le Parlement ne peut voter aucune dépense sans l'assentiment du Cabinet.

En France, Mirabeau sut très bien expliquer devant l'Assemblée Nationale l'utilité du fonds consolidé. Dans la

(1) Jusqu'en 1874 l'impôt sur le sucre figurait au fonds consolidé. L'income-tax et les droits sur le thé considérés comme impôts ayant un caractère précaire ne figurent pas dans ce fonds.

séance du 7 octobre 1789 il proposa la motion suivante (1-2): « Aucun impôt ne sera accordé pour plus d'un an, à l'exception de ceux qui seront particulièrement affectés à la liste civile du Roi et au paiement successif des intérêts et du capital de la dette nationale. » « La dette publique, disait-il pour appuyer sa proposition, ayant été solennellement avouée et consolidée, les fonds destinés à en acquitter les intérêts et à en rembourser les capitaux ne doivent pas être sujets aux variations, aux caprices des législateurs. Ils doivent d'abord être fixés sans cependant cesser d'être soumis à l'administration et à l'inspection du corps législatif. Limiter à un an la durée des impôts sur lesquels sera assurée la dette publique c'est donner au corps législatif le droit de mettre chaque année la nation en banqueroute. » Cet avis si sage quoique soutenu par d'autres membres de l'Assemblée, notamment par Barnave et par le Duc de Mortemart, ne fut cependant pas suivi. On adopta en lieu et place une proposition du député Lameth ainsi conçue : « Chaque législature votera, de la manière

(1) Stourm, *Le budget*, page 284. « La question du fonds consolidé fut reprise sous la Restauration d'une manière plus précise en 1827 par un amendement à la loi de finance, sous forme d'article additionnel portant qu'à l'avenir le budget serait divisé en deux parties, dont l'une sous le titre du budget de fonds consolidé devait comprendre la dette publique, les pensions, en un mot tous les services fixes et permanents, et dont l'autre intitulée budget extraordinaire devait être affectée aux charges accidentelles et temporaires.

D'après l'auteur de l'amendement, M. Laffitte, les Chambres s'épargneraient ainsi de passer en revue, chaque année, pour la quatorzième ou quinzième fois des dépenses dont la convenance avait déjà été démontrée. Elles gagneraient un temps considérable, à consacrer plus utilement à l'examen des dépenses nouvelles. Cette proposition ne fut pas acceptée. »

(2) Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, t. II, p. 73 ; — Desmousseaux de Giori, *La législation du budget*, III, p. 24.

qui lui paraîtra la plus convenable, des sommes destinées soit à l'acquittement des intérêts de la dette soit au paiement de la liste civile » et dans la Constitution de 1791 se trouve cette clause : « Sous aucun prétexte les fonds nécessaires à l'acquittement de la dette nationale et au paiement de la liste civile ne pourront être ni refusés ni suspendus. »

Sous le gouvernement de Louis XVIII, le comte Corvetto reprit l'idée de Mirabeau et la développa dans la séance du 14 novembre 1816 à la Chambre des Députés.

« L'exemple, disait-il, de ce qui se passe chez une nation voisine où le crédit s'est élevé au plus haut degré nous indique la route à suivre pour obtenir des résultats semblables. La dotation de la Caisse d'amortissement dans sa nouvelle consistance assure l'extinction graduelle du capital de notre dette. Il n'est pas moins important de donner aux créanciers de l'État toute sécurité pour le service des arrérages. Je propose : 1^o d'affecter un fonds spécial sous le titre de *fonds consolidé*, au service des intérêts de la dette perpétuelle et à l'amortissement successif du capital ; 2^o de faire verser directement ce fonds à la Banque de France qui serait désormais chargée d'acquitter ces dépenses. En plaçant ainsi, dans les mains d'une administration indépendante l'exécution de ce service, en lui déléguant une portion déterminée du revenu public, un fonds qui ne pourra dans aucun cas, sous aucun prétexte, être détourné de sa destination sans être remplacé par une portion égale de ce revenu et d'un recouvrement aussi certain, nous donnons aux créanciers de l'État une nouvelle garantie de l'exécution des paiements, de l'efficacité de l'amortissement, et

cette espèce de privilège accordé à la dette publique ne sera pas sans utilité pour l'État, puisqu'il placera avec plus d'avantage ses effets auxquels la confiance attachera plus de valeur.

Cette proposition fut insérée dans la loi de finances du 25 mars 1817.

TITRE X. — Affectation d'un revenu particulier à la dette publique.

ART. 139. — « Les produits nets de l'enregistrement, du timbre et du domaine et ceux des administrations des postes et de la loterie sont affectés au paiement des intérêts de la dette perpétuelle et au service de la Caisse d'amortissement. La portion attribuée à cette Caisse dans les dits produits est fixée à la somme de 40 millions. »

ART. 140. — « Le ministre des finances est autorisé à traiter soit avec la Banque de France, soit avec la Caisse des Dépôts et Consignations pour le paiement des intérêts de la dette perpétuelle et le service de l'amortissement au moyen de l'assignation des produits ci-dessus affectés. »

ART. 142. — « Le budget et le compte du revenu affecté au paiement de la dette perpétuelle et du fonds d'amortissement seront distraits du budget et du compte ordinaire de chaque exercice et présentés séparément aux Chambres (1). »

Ce système, qui dura jusqu'en 1830, n'enlevait pas à la Chambre le droit de voter chaque année ces ressources affectées à une destination spéciale et privilégiée ; il for-

(1) On remplaça plus tard les produits des postes et de la loterie par les produits nets des forêts, des douanes et des sels.

cait seulement celle-ci à ne pouvoir les diminuer sans les remplacer par des recettes équivalentes.

Lorsqu'il fut question en 1884 de réviser notre Constitution dans le sens de la restriction des droits du Sénat en matière de finances, M. Faye proposa au Sénat la création d'un fonds consolidé auquel on ne pourrait porter atteinte qu'avec l'accord des deux Chambres. Ce projet n'aboutit pas, l'article 8 n'ayant pas été classé parmi les matières constitutionnelles à réviser et devant être soumises comme telles à l'examen de l'Assemblée nationale à Versailles (1).

SECTION IV

Du droit d'amendement dans les constitutions allemandes.

Les principes de la constitution anglaise ont été adoptés dans plusieurs États allemands, notamment par les Royaumes de Prusse et de Wurtemberg, ainsi que par le Grand-Duché de Bade (2).

(1) Stourm, *Le Budget*, p. 285, voir ce qui est relatif au Septennat militaire allemand.

(2) Dans un pays où les principes de liberté avaient été introduits de toute pièce par les souverains, le plus souvent à la suite des révolutions, cette incapacité pour les Chambres hautes d'amender les lois de finances était sans grande importance et n'était pas un obstacle à la domination des Assemblées par les monarques. L'annalité des budgets n'existait même pas partout. Dans le Grand-Duché de Bade les impôts sont votés pour deux ans, dans la Saxe, dans le Wurtemberg, ils le sont pour trois ans. Dans la Hesse, dans la Saxe-Weimar, dans la Saxe-Meiningen, dans la Saxe-Altembourg, le budget est triennal. En Bavière, il était quinquennal, il est aujourd'hui biennal.

Ces dispositions permettent aux souverains de s'abstenir de convoquer les Chambres, certains qu'ils sont de pouvoir subvenir aux besoins de l'État.

La Constitution prussienne du 31 janvier 1850 déclare dans son article 62 que les projets de loi intéressant les finances de l'État seront d'abord soumis à la seconde Chambre. Ils seront adoptés ou rejetés en entier par la première (1).

Toutes les garanties inscrites sur le papier n'empêchèrent pas que de 1862 à 1866 de graves atteintes fussent portées à la constitution prussienne. Le roi de Prusse et son premier ministre, M. de Bismarck, firent rejeter en bloc par la Chambre des Seigneurs, pendant plusieurs années, le budget réduit, tel qu'il avait été voté par le Landtag. Tous les ans ce dernier réduisait les crédits affectés au budget de la guerre, et chaque fois le futur Chancelier de l'Empire levait de sa propre autorité les impôts qui étaient nécessaires à l'exécution de ses projets belliqueux. On voit par là que le meilleur instrument de liberté peut n'être pas un frein à l'égard de la tyrannie. Si la Chambre des Seigneurs avait eu la faculté d'amender les lois de finances, il est très probable qu'une transaction serait intervenue entre le gouvernement du Roi et la Chambre basse. On voyait d'un côté le Landtag, exagérer les réductions militaires, et d'un autre côté le gouvernement prussien qui n'avait qu'un but, la réalisation de l'unification de la patrie allemande, augmenter les demandes de crédits. La

(1) Article 60 de la Constitution du Grand-Duché de Bade. « Chaque projet de loi sur les finances doit d'abord être présenté à la seconde Chambre, puis à la première qui peut seulement l'accepter ou le rejeter en bloc. »

Articles 178 et 181 de la Constitution du Wurtemberg. « Quand il s'agit de projets de lois d'impôts, ils doivent être portés d'abord à la deuxième Chambre. La première Chambre peut seulement les admettre ou les rejeter sans amendement. »

Chambre des Seigneurs ne pouvant trancher le conflit, en faisant adopter un moyen terme, se rangeait forcément de l'avis de son Souverain en but à l'intransigeance des députés.

Et précisément, M. de Bismarck, pour justifier ses procédés, se basait sur le manque de solution des conflits dans la Constitution.

En effet, disait-il : l'article 62 de la Constitution déclare que le Pouvoir législatif s'exerce conjointement par le Roi et les deux Chambres ; mais il n'est nulle part écrit, que ce soit au Roi de s'incliner devant la volonté du Landtag. « Le budget n'est pas établi, cet état de choses est irrégulier, mais la Constitution ne fournit pas de solution. La vraie solution doit se trouver dans un compromis. Si ce compromis ne réussit pas, il naît un conflit, et comme la vie d'un État ne saurait s'arrêter, ces conflits deviennent des questions de force. Celui, qui a la force dans la main, procède alors dans son sens. »

SECTION V

Le droit d'amendement dans la Constitution des États-Unis.

La République des États-Unis offre l'exemple le plus remarquable de l'égalité des droits budgétaires entre les deux Chambres. La Constitution fédérale du 17 septembre 1787 s'exprime ainsi.

Section 7. « Tout bill, concernant la levée d'un impôt, devra prendre naissance à la Chambre des Représentants,

mais le Sénat pourra y proposer ou y voter des amendements comme aux autres bills (1). »

Ainsi, les bills de recettes seulement, doivent être d'abord présentés à la Chambre des Représentants ; quant aux bills de dépenses, ils peuvent être portés indifféremment à l'une ou à l'autre des deux Assemblées, et dans tous les cas le Sénat peut amender les lois de finances, le texte est formel sur ce point. M. Boutmy, dans sa brillante étude sur la Constitution des États-Unis, montre que la disposition originellement proposée dans la Convention de Philadelphie, établissait que les *bills for raising or appropriating money*, c'est-à-dire tant les bills de recettes que les bills de dépenses, passeraient d'abord par la Chambre. Le droit de priorité ne fut finalement maintenu, que pour la première catégorie de bills *for raising revenue*. Mais, la pratique parlementaire fait, que les bills de dépenses sont comme les bills de recettes soumis en premier lieu à la Chambre.

On voit tout de suite, combien est grand le contraste avec la procédure anglaise en matière budgétaire. Les pouvoirs du Sénat américain sont beaucoup plus étendus que ceux de la Chambre des Lords et le premier à l'opposé du second a vu ses pouvoirs sans cesse grandissant (2). A l'origine, simple assemblée de plénipotentiaires des États confédérés, il a prospéré peu à peu, pour arriver à tenir brillamment le rôle de Chambre haute, et pour avoir en matière

(1) « All bills for raising revenue shall be originated in the house of Representatives but the Senate may propose or concur with amendments, as on other bills. » Art. 1, § 7.

(2) Pour le développement de cette idée voir Boutmy, *Etude de droit constitutionnel*, 2^e édition, p. 117.

de finances des attributions non pas égales, mais supérieures à celles de la Chambre des Communes d'Angleterre. Les droits du Sénat ne sont pas limités par l'autorité du Cabinet.

En effet les ministres du Président ont des pouvoirs bien différents de ceux du Cabinet de Saint-James; ils sont singulièrement moindres. Ils n'ont pas entrée au Congrès et ne sont pas responsables devant lui; ils sont uniquement les agents du chef du Pouvoir exécutif. Nommés par lui avec la ratification du Sénat, les ministres ne se retirent pas devant un vote contraire de la Chambre des Représentants.

Le Président, la Chambre et le Sénat constituent donc trois puissances nettement distinctes et n'ayant aucune prise l'une sur l'autre. En cas de conflit, il faut attendre le jour des élections. Aux électeurs seuls, appartient le droit de trancher le différend (1), et l'époque du scrutin ne saurait être devancée, puisque le gouvernement ne peut en aucun cas dissoudre la Chambre.

En Angleterre, le bureau de la Trésorerie prépare le budget, en France ce travail est fait par chaque ministre, pour le département qui le concerne.

C'est la Chambre des Représentants, qui aux États-Unis est chargée de la composition du budget. Celle-ci incombe

(1) Cependant la Constitution a armé le Président d'un droit de veto suspensif sur les décisions du Congrès. Il en est fait un fréquent usage. Toute loi frappée d'un veto doit, pour être soumise à une nouvelle délibération, réunir dans chaque Chambre la majorité des deux tiers.

Le Congrès a contre les ministres le droit d'accusation criminelle suivie d'une condamnation à la majorité des deux tiers. C'est un moyen trop violent pour être pratique.

spécialement à la commission des voies et moyens (1) et à celle des dépenses. Ce sont ces comités qui ont l'initiative, et non pas les ministres, cependant ceux-ci, bien que n'ayant pas entrée au Congrès, peuvent être appelés devant les commissions pour faire des propositions, pour y fournir les documents qu'on leur demande. Le gouvernement se contente donc de donner au comité une base de travail et le chiffre des crédits que son administration juge nécessaires, ainsi que l'évaluation probable des dépenses. Les évaluations de recettes et de dépenses, fournies par le Secrétaire du Trésor, sont imprimées et distribuées à tous les membres du Congrès avec leurs détails annexes. C'est seulement alors, que les comités entreprennent de rédiger les propositions définitives, qu'ils formulent eux-mêmes. Si le Secrétaire du Trésor pense que l'établissement d'une taxe nouvelle est utile, il la fait connaître au comité des voies et moyens par l'intermédiaire de son président. A cela se borne son rôle, qui est effacé.

Les Américains comme les Anglais, font autant de lois spéciales qu'il y a de départements ministériels. Aussitôt qu'un bill a été voté par la Chambre des Représentants, il est envoyé au Sénat. La commission compétente fait un rapport, et le projet vient en discussion.

Le Sénat délibère avec la plus grande liberté possible. Il peut amender, et il use largement de ce droit. On aper-

(1) Les commissions les plus importantes au point de vue financier sont au nombre de 13 : 1^o commission des droits du Trésor ; 2^o des voies et moyens ; 3^o des terres domaniales ; 4^o des affaires postales ; 5^o des dépenses publiques ; 6^o des droits du domaine public ; 7^o commission d'examen des comptes des départements de l'Etat ; 8^o des finances ; 9^o de la guerre ; 10^o de la marine ; 11^o des postes ; 12^o des établissements publics ; 13^o Commission des établissements publics et des domaines.

çoit, dit Story, interprétant le texte de la Constitution, que « comme les Sénateurs, dans un juste sens, sont également les représentants du peuple, et ne tiennent pas leurs charges à titre permanent et héréditaire, mais rentrent périodiquement dans la masse commune des citoyens..... il semble tout à fait convenable, de donner au Sénat le pouvoir de modifier et d'amender toutes les lois de finances, aussi bien que de les rejeter ou de les admettre ».

De deux choses l'une, ou bien le Sénat adopte le bill, tel qu'il a été rédigé par la Chambre des Représentants, ou bien il l'amende. Dans le premier cas, le bill est soumis à la signature présidentielle. Si le Président oppose son veto, on procède comme pour les lois ordinaires, et il faut qu'après une nouvelle délibération, le bill obtienne en sa faveur une majorité des deux tiers dans l'une et dans l'autre Chambre. Dans le second cas, voilà comment, d'après M. Boutmy, les choses se passent : « Quand un bill de finances modifié par le Sénat revient à la Chambre c'est ordinairement à une époque avancée de la session. Or il est de règle, que la Chambre ne prenne pas connaissance des amendements du Sénat, elle refuse d'y adhérer, sans les entendre. Le Sénat les maintient, et l'on renvoie le bill d'un commun accord à une conférence mixte, composée de trois Représentants et de trois Sénateurs. Cette commission examine, discute, élabore une transaction et la soumet avec son rapport aux deux branches du Congrès. Croit-on qu'à ce moment une discussion de détails s'engage à la Chambre ? Point du tout. Au terme des règlements en vigueur dans les deux branches du Congrès, aucune motion tendant à amender les conclusions du rapport ne peut être

reçue et mise aux voix par le Président. La Chambre comme le Sénat doit accepter ou rejeter le tout, tel qu'il est sorti de la délibération de la conférence. Si par exception la Chambre le rejette, une nouvelle conférence se réunit, c'est un nouveau rapport, et cette fois il est bien difficile, que la Chambre pressée par le temps ne cède pas, surtout dans les années où son existence prend fin le 4 mars.

« On voit sans peine l'immense avantage que cette procédure ménage au Sénat. Tandis que toutes les clauses qui ont pris naissance à la Chambre sont amplement, sérieusement, efficacement discutées dans le Sénat, les amendements qui prennent naissance dans le Sénat ne sont presque jamais discutés dans la Chambre ; cette Assemblée ne les connaît pour ainsi dire pas. Elle ne connaît que les conclusions d'une commission mixte, où elle n'est représentée que par trois de ses membres et qui a délibéré hors de sa présence ; elle se prononce en bloc sur ces conclusions, et non pas en particulier sur chaque amendement. Il suffit que les trois sénateurs membres de la commission montrent un peu de ténacité, pour que la majorité des modifications recommandées par le Sénat soit conservée dans le texte dit de conciliation que les Représentants seront, faute de temps, amenés à ratifier. En général la haute Assemblée et ses délégués — il faut leur rendre cette justice — n'ont pas poussé leurs avantages à l'extrême.

« La condition où se trouve très généralement la Chambre des Représentants des États-Unis, en ce qui concerne le budget amendé par le Sénat, ressemble à celle qui est faite très généralement aussi à notre Sénat, saisi seulement dans

les derniers jours de l'année de la loi des finances votée par la Chambre, et obligé de la voter en hâte pour ne pas rendre inévitable l'expédient des douzièmes provisoires. Aussi un homme d'État distingué des États-Unis pouvait-il dire en 1880, que tous les efforts *faits par la Chambre des Représentants en 1832, en 1856 et 1870, pour défendre son droit de priorité* contre les entreprises du Sénat avaient été au détriment de son égalité législative. Elle aurait gagné à laisser tomber un privilège dont le bénéfice effectif appartient à l'autre Chambre. C'est ce dont on ne se douterait pas, si l'on se contentait de lire le texte même de la Constitution. »

Jamais personne en Amérique n'a pensé dénier au Sénat le droit d'amender les lois de finances. Si des conflits se sont élevés, c'est parce que cette haute Assemblée a voulu étendre ses prérogatives en empiétant sur celles réservées à la Chambre des Représentants en matière d'impôts.

Antérieurement à la guerre de Sécession, le peuple américain avait eu le rare bonheur de posséder une situation financière privilégiée. La dette ne dépassait guère 300 millions de francs, et les impôts directs étaient inconnus. Presque toutes les dépenses étaient soldées avec le produit des droits de douane. La longue lutte entre les États du Nord et ceux du Sud avait dévoré des sommes colossales. Le budget, qui en 1861 n'était que de 427 millions, atteignit en 1868 le chiffre respectable de 4 milliards et demi.

Les émissions de papier-monnaie n'étant pas suffisantes, il fallut lever des impôts en quantité et établir des taxes sur tout ce qui était susceptible d'être imposé. Il y

en eut sur la fabrication du gaz, sur la confiserie, le bétail abattu, l'argenterie, etc...

Quand le calme fut rétabli dans le pays, et que les affaires redevinrent prospères, le gouvernement s'occupa naturellement de dégrever les contribuables (1). La Chambre des Représentants, composée en majorité de démocrates, était libre-échangiste et songeait en conséquence à diminuer les droits de douane. Le Sénat où dominait les républicains était protectionniste, et préférait l'abrogation des taxes intérieures. En 1871, la Chambre des Représentants vota la suppression des droits de douane sur le café, le thé, le sel et la houille; c'était une réduction de plus de 100 millions. Le Sénat ne s'opposa pas aux abolitions relatives au café et au thé; il n'y avait pas de produits similaires dans le pays, celles-ci étaient donc tout à l'avantage des consommateurs. Mais il refusa absolument de laisser porter atteinte aux droits sur le sel et sur la houille. Reconnaisant en outre, que la situation financière permettrait de renoncer à la levée de certaines contributions, il proposa de faire porter la réforme sur les taxes indirectes intérieures, voulant étendre le dégrèvement jusqu'à 200 millions. La Chambre des Représentants informa le Sénat avec juste raison, que s'il avait été dans son droit en refusant la suppression des impôts sur le sel et la houille, il les avait outrepassés en remaniant le système fiscal de l'État. Que devenait alors le droit de priorité que la loi constitutionnelle réservait à la Chambre des Représentants? La Commission du Sénat justifia sa conduite

(1) 60 millions de dollars de taxe avaient disparu en 1866, 26 millions en 1867, 45 millions en 1868.

en invoquant la connexité des sources de revenus. La constitution, disait-elle, a voulu donner à la Chambre issue des suffrages populaires le droit de délier les cordons de la bourse, aussi ne serait-il pas permis au Sénat d'établir un nouvel impôt. Mais quand celui-ci venait diminuer les charges pesant sur les contribuables, quel mal y avait-il ? était-ce contraire à l'esprit de la Constitution ? En outre dans l'espèce, il importait de remarquer que la Chambre avait été la première à vouloir opérer des dégrèvements. Le droit d'amendement des Sénateurs devait s'étendre alors, non pas à la suppression de tel ou tel impôt proposée par la Chambre des Représentants, mais à l'idée elle-même de suppression des impôts en général.

Ce raisonnement plus subtil que vrai rendait illusoire le privilège des Représentants ; admettre une pareille argumentation était donner au Sénat un rôle prédominant.

La Chambre des Représentants déserta le terrain de la discussion pour rechercher une solution pratique. Elle présenta deux bills au lieu d'un. Dans le premier, elle supprimait les droits du thé et du café. Ce bill, dont le principe avait déjà été approuvé par le Sénat, fut adopté par lui sans susciter de difficultés. Le second bill, en raison de ses tendances libres-échangistes, ne passa pas aussi facilement. La discussion fut longue. Il fallut réunir de nombreuses conférences ; elles aboutirent finalement à une transaction, au grand avantage des contribuables. On porta à 200 millions les réductions totales. L'income-tax paya les frais de la lutte.

En juin 1876, comme un nouvel exercice allait s'ouvrir, le 1^{er} juillet 1876, un nouveau conflit s'éleva entre les deux

Assemblées, à propos des crédits de l'armée. La Chambre avait opéré pour 15 millions de réductions, et ce chiffre semblait excessif au Sénat. Finalement, l'année fiscale expira sans qu'un accord soit intervenu ; le Président dans son message, constatait, qu'il y avait une armée existant en vertu de lois et ayant droit d'être payée, mais qu'il n'y avait pas de fonds disponibles pour subvenir à son entretien. Une allocation provisoire fut d'abord votée, puis les deux Assemblées se mirent d'accord pour ramener la diminution de crédits au chiffre de 10 millions.

Avec des pouvoirs si étendus, le Sénat américain (1), tend à violer ce sage principe du droit financier, suivant lequel il ne doit pas être fait de réformes législatives par voie budgétaire.

Imitant le procédé de M. Gladstone pour triompher de la résistance de la Chambre des Lords relativement à la suppression de l'impôt sur le papier, on vit en 1871, la Chambre haute forcer la volonté de la Chambre basse par un semblable subterfuge.

Elle greffa sur le bill relatif aux services publics la réforme qu'elle voulait introduire et dont elle redoutait le rejet par les Représentants. C'était un projet de bill réglant la surveillance des opérations électorales pour la nomination des Représentants. Ceux-ci protestèrent, mais

(1) Le Sénat américain jouit encore d'une importante prérogative dans le droit qu'il a d'exiger que les traités diplomatiques soient soumis à son adhésion. Une majorité des deux tiers est même exigée pour leur validité. Si ce traité est voté par la Chambre haute, l'Assemblée populaire n'en est saisie que s'il contient des clauses entraînant une charge pour les finances publiques. Il est d'ailleurs d'usage en pareil cas que la Chambre des Représentants ratifie en silence le texte voté par le Sénat.

comme la session touchait à sa fin, le bill amendé par le Sénat fut voté, la Chambre reculant devant les conséquences d'une résistance à outrance.

Vu de loin, le monument constitutionnel de la République française a de grandes analogies avec celui de la République des États-Unis. Le plan comprend dans les deux pays trois parties essentielles, dont les grandes lignes sont les mêmes. Ces trois parties représentent trois pouvoirs qui portent les mêmes noms : Sénat, Chambre, Président de la République.

On a voulu tirer argument de cette ressemblance toute superficielle, pour étendre les pouvoirs du Sénat français en matière de finances, lui donner le droit d'amendement comme au Sénat américain. C'est le système opposé à celui que nous avons examiné dans les précédents chapitres et qui prend pour modèle ce qui se passe en Angleterre.

Nous ne discutons pas en ce moment la question de savoir si au Sénat français appartient le droit d'amendement, mais en admettant qu'il l'ait, nous ne croyons pas que la constitution des États-Unis puisse fournir une preuve en faveur de cette théorie (1) dont nous démontrerons plus loin le bien fondé. L'étude du Sénat de Washington nous prouve seulement qu'une Chambre haute puissante et traitant de pair avec la Chambre populaire n'est, ni un danger pour la liberté, ni un sujet de crainte pour la République.

(1) Lettre d'un Américain, *Journal des Débats*, 27 décembre 1876.

SECTION VI

Étude historique de la Chambre des Pairs de 1814 à 1830.

Nous venons d'examiner les deux genres de constitutions que l'on a coutume d'opposer l'un à l'autre, en matière de lois de finances : celui des États-Unis d'Amérique, qui représente l'égalité entre les deux Assemblées législatives, sauf le droit de priorité, et celui de la Constitution britannique qui constitue la négation absolue des pouvoirs financiers de la Chambre des Lords.

Si l'article 8 de la loi du 25 février 1875 eût voulu innover, modifier la pratique suivie sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, notre étude se trouverait terminée, sauf à résoudre la question de savoir auquel de ces deux types, l'Assemblée Nationale a eu l'intention de se référer. Mais rien ne permet de soutenir une pareille thèse. Ni les discussions soulevées au sein des commissions, ni les débats devant l'Assemblée ne laissent supposer qu'on ait voulu organiser le gouvernement parlementaire sur des bases nouvelles.

Le gouvernement parlementaire n'a pas été inventé en 1873, et il a eu spécialement dans notre pays une histoire et une doctrine antérieures, auxquelles tout naturellement on s'est alors reporté. Il ne faut pas d'ailleurs oublier qu'il y avait dans l'Assemblée Nationale un grand nombre d'hommes d'État, les uns orléanistes, les autres légitimistes, dont beaucoup étaient désireux de faire revivre en France les mœurs parlementaires d'une époque où ils avaient joué un rôle important. La majorité de l'Assemblée

était monarchiste, et il était logique qu'elle s'inspirât des traditions de la Restauration et de la Monarchie de Juillet. Ce sont elles que nous allons examiner.

La Charte de 1814 réalisait le premier monument institué sur les bases du régime parlementaire, qui avait été méconnu de nos précédentes Constitutions.

Le roi Louis XVIII qui, dans son exil en Angleterre, avait pu voir fonctionner le gouvernement de Cabinet et la responsabilité ministérielle dans un pays, où le droit constitutionnel n'était pas du droit écrit, était désireux d'en faire une loyale application.

La Charte octroyée de 1814 partageait le Pouvoir législatif entre deux Chambres, la Chambre des Pairs et la Chambre des départements. Voici, comment elle s'exprimait dans les articles qui règlent l'organisation et le fonctionnement de la puissance législative.

ART. 15. — « La puissance législative s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Pairs et la Chambre des départements.

ART. 16. — Le Roi propose la loi.

ART. 17. — La proposition de la loi est portée au gré du Roi, à la Chambre des Pairs ou à celle des Députés, excepté la loi de l'impôt qui doit être adressée d'abord à la Chambre des Députés.

ART. 22. — Le Roi promulgue et sanctionne les lois.

ART. 24. — La Chambre des Pairs est une portion essentielle de la puissance législative.

ART. 47. — La Chambre des Députés reçoit toutes les propositions d'impôts ; ce n'est qu'après qu'elles ont été

admises, qu'elles peuvent être portées à la Chambre des Pairs.

Le roi Louis XVIII savait à quels excès pouvait conduire une Chambre unique fonctionnant sans contre-poids. C'est pourquoi, il avait voulu instituer une Chambre haute, mais une Chambre plus vivante que la Chambre des Lords. Il lui fallait une Assemblée capable de résister aux déchaînements révolutionnaires ou même réactionnaires (1) des représentants des départements, il fallait pouvoir arrêter les passions du moment. Aussi ne voulait-il pas que la Chambre des Pairs fût un rouage auxiliaire, considéré comme une quantité négligeable, et il avait soin de marquer son intention à cet égard en insérant l'article 24. « La Chambre des Pairs est une portion essentielle de la puissance législative. » L'article 47 seul, établit une restriction au pouvoir de la Chambre des Pairs : les propositions d'impôts, y est-il dit, doivent être d'abord portées à la Chambre des Députés et admises par elle. » C'en est qu'en suite, que la Chambre des Pairs peut en être saisie ; et, comme la haute Assemblée est « une portion essentielle de la puissance législative », et « que toute loi d'impôts doit être discutée et votée librement par la majorité des deux Chambres » (article 18), celle-ci est en droit d'accepter ou de rejeter la loi de finances. Elle a même la possibilité d'amender dans les conditions prévues par les articles 49 et 20.

ART. 19. — « Les Chambres ont la faculté de supplier le Roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit,

(1) On vit avec la Chambre introuvable que ce danger n'était pas chimérique.

et d'indiquer ce qui leur paraît convenable que la loi contienne. »

ART. 20. — « Cette demande pourra être faite par chacune des deux Chambres, mais après avoir été discutée en comité secret ; elle ne sera envoyée à l'autre Chambre par celle qui l'aura proposée, qu'après un délai de dix jours. »

Si on lit les débats parlementaires du règne de Louis XVIII et de celui de Charles X, on se rend compte que les droits financiers de la Chambre des Pairs y ont toujours été reconnus, sinon en pratique, du moins en théorie.

La Chambre des Pairs eut l'occasion d'affirmer son droit d'amendement au début même de la Restauration. Au nombre des lois modifiant le régime douanier présentées par le Baron Louis en 1814, se trouvait une loi relative à l'importation des fers étrangers. La discussion fut assez vive à la Chambre des Députés, entre les partisans de la protection et ceux de la prohibition, qui voulaient élever les droits d'entrée d'une façon considérable.

La Chambre vota, le 6 octobre, le projet du gouvernement qui établissait un droit de 15 francs par 100 kilogs. Ce chiffre fut adopté par la Chambre des Pairs, mais un amendement fut apporté à l'article 2 de la loi ainsi rédigé :

ART. 2. — « Les fers et aciers arrivés dans les ports de France avant la publication de la présente loi, et mis en entrepôt en vertu de l'ordonnance royale du 12 août, acquitteront, aussi bien que ceux qui seront importés ultérieurement, les droits établis par la présente loi. »

Les Pairs, trouvant que cette rétroactivité violait les droits acquis, auxquels il n'appartenait pas à la loi de por-

ter atteinte, et considérant qu'il fallait respecter les marchés passés en vertu de la législation antérieure, présentèrent un amendement. Il tendait à la suppression de cet article ; cet amendement fut accepté par la majorité de la Chambre des Pairs (*Moniteur universel* du 15 novembre 1814).

La question constitutionnelle relative au droit d'amendement de la Chambre des Pairs fut posée en 1817, lors de la discussion de la loi de finances, à propos du titre onze de cette loi, affectant des bois de l'État à la dotation de la caisse d'amortissement. Nous allons examiner en détail les débats législatifs de cette époque, car ils ne sont pas sans intérêt pour notre travail.

Un emprunt de 300 millions devait être souscrit par le gouvernement, dans des conditions onéreuses pour le Trésor, mais que notre situation politique en Europe ne permettait pas d'espérer meilleures. Il fallait donc les subir. La Chambre eut à se prononcer dans la loi de finances de 1817 sur la création d'une caisse devant servir à l'amortissement de cet emprunt. La Chambre des Députés avait voté le projet du gouvernement affectant les bois et forêts de l'État, à la dotation de cette caisse. Une portion de ces bois et forêts restait réservée pour permettre au Roi d'en disposer en faveur des établissements ecclésiastiques.

TITRE XXI. — ART. 143. — « Tous les bois de l'État sont affectés à la caisse d'amortissement, à l'exception de la quantité nécessaire pour former un revenu net de 4 millions de rente dont il sera disposé par le Roi pour la dotation des établissements ecclésiastiques. »

ART. 144. — « La portion réservée sera prise dans les grands corps de forêts. »

ART. 145. — « La caisse d'amortissement ne pourra aliéner les bois affectés à sa dotation, qu'en vertu d'une loi. Elle est seulement autorisée à mettre en vente, à partir de 1818, jusqu'à concurrence de 150,000 hectares, des bois, en se conformant aux formalités établies pour la vente des propriétés publiques. »

Déjà à la Chambre des Députés, ce projet de loi avait eu du mal à aboutir, car pour un grand nombre de représentants, les bois de l'État n'étaient en réalité que des propriétés dont on avait injustement spolié l'Église, et il n'appartenait pas au gouvernement du Roi de se montrer le continuateur de la tradition révolutionnaire. Quoi qu'il en soit, les articles 143, 144 et 145 furent votés, mais on s'attendait à une forte résistance de la part de la Chambre des Pairs.

La discussion s'ouvrit devant la haute Assemblée, le 20 mars, et dura quatre séances [*Moniteur universel* des 23, 27, 28 mars, 1^{er} et 2 avril 1817].

Le Duc de Fitz-James, le Vicomte de Chateaubriand, le Vicomte de Montmorency, le Marquis de Rougé et le Marquis de Polignac attaquèrent l'œuvre qui leur était présentée, émirent l'avis qu'il y avait lieu de l'amender, ajoutant que si l'on se trouvait dans l'impossibilité de se mettre d'accord sur le texte de l'amendement, ils seraient dans l'obligation de voter le rejet de la loi.

L'abbé de Montesquiou monta à la tribune, pour défendre le projet du gouvernement, et fut de l'opinion que la Chambre haute ne pouvait faire autrement que d'accepter le budget tel qu'il lui était adressé par la Chambre basse.

« La restitution que l'on demande des biens du clergé,

disait-il, contribuerait à raffermir les fondements de la société, mais ce n'est pas un motif pour rejeter dans son ensemble le projet du gouvernement, sorte de loi qu'il n'est jamais permis de repousser. »

Après une réplique du Vicomte de Montmorency, le Garde des Sceaux, exprimant la pensée du gouvernement, déclara que selon lui la Chambre haute avait le droit de rejet et d'amendement de la loi du budget. Ses paroles sont consignées au *Moniteur universel* de la façon suivante : « Le Garde des Sceaux ne partage pas l'opinion émise hier, par un honorable membre, sur l'impossibilité absolue de rejeter un budget ; mais il croit devoir appeler toute l'attention de la Chambre sur les funestes conséquences que pourrait avoir le rejet de celui qu'on propose, ou même tout amendement qui en le soumettant à nouveau à l'examen de la Chambre des Députés, en rendrait l'adoption incertaine. Le sort de la France est lié à cette adoption, et l'Europe attend le résultat des délibérations actuelles pour connaître le degré de confiance qu'elle peut mettre dans le gouvernement du Roi. Celui-ci, entendrait donc bien mal les intérêts du clergé, qui en ferait le motif d'une opposition dont les conséquences seraient si graves pour le pays et si profondément senties par les hommes de tous rangs et de toutes les classes. Ces considérations importantes font espérer au ministre que la Chambre adoptera sans modification la loi qui lui est proposée. »

Le gouvernement du Roi reconnaissait donc à la Chambre des Pairs les mêmes droits qu'à celle des représentants des départements, voilà pour le côté théorique et constitutionnel de la question. Mais en pratique, il engageait les

Pairs à ne pas faire application de leurs droits dans le cas présent. C'était une simple question d'opportunité.

Comme on objectait au Garde des Sceaux que le vote d'un amendement par les Pairs exigerait simplement une nouvelle délibération de la part des Députés, et que cette délibération ne nécessiterait que très peu de temps, celui-ci fit remarquer avec raison que la Chambre basse pouvait très bien exiger le maintien du titre IX, « et alors pour combien de temps, disait-il, serions-nous condamnés à tourner dans ce cercle déplorable » (Séance du 24 mars, *Moniteur* du 2 avril) (1).

D'autres exemples vont encore nous prouver que la Chambre des Pairs avait le droit d'amendement. Le budget de 1818 n'arriva devant la première Chambre que le 2 mai 1818. Il avait été présenté à la Chambre des Députés le 13 décembre 1817 et son examen avait occupé presque toute la session. Aussi ne faut-il pas s'étonner de voir le rapporteur du budget à la Chambre des Pairs, M. le Marquis Garnier, se plaindre de ce que la loi de finances lui soit communiquée trop tardivement, alors qu'un vote immédiat devenait une nécessité d'ordre public.

(1) Le Duc de Levis développa la pensée du Garde des Sceaux en termes excellents. Nous lisons dans le *Moniteur* du 28 mars : « L'opinant vote l'adoption de la loi proposée. Il a observé en commençant son discours qu'il n'existe entre la Chambre des Pairs et celle des Députés, aucune différence relative au droit d'amender, de rejeter même une loi de finances. Le droit à cet égard est le même pour les deux Chambres et sur toutes les lois. Seulement la loi d'impôt doit être adressée d'abord à la Chambre des Députés, mais si la Chambre des Pairs a le droit de la modifier, comme elle en a donné l'exemple en 1814 pour la loi relative au droit d'entrée sur les fers étrangers, l'opinant est persuadé qu'elle doit user de ce droit avec une certaine réserve.

A la suite de cette discussion, cinq amendements furent présentés ; on demanda la question préalable. Les amendements furent rejetés par 95 voix contre 61 (*Moniteur* du 2 avril).

Il critique dans la loi une foule de choses, il déplore notamment qu'on y insère des dispositions d'un caractère permanent, et qui, régulièrement, ne devraient pas trouver place dans un texte, de sa nature temporaire. Ces modifications législatives devaient, selon lui, être l'objet de lois spéciales, discutées avec tout le temps nécessaire pour arriver à une juste solution.

La Commission blâmait encore, dans le budget des recettes, le maintien de la loterie parmi les sources des revenus publics, et dans le budget des dépenses, les changements apportés aux propositions du Roi en ce qui concernait les Affaires Étrangères.

Ces critiques faites, le Marquis Garnier déclarait, au nom de la Commission, ne vouloir proposer aucun amendement, parce qu'un tiers de l'exercice financier était déjà écoulé, et qu'il importait de mettre un terme à cette instabilité. Il fallait faire rentrer le gouvernement dans une voie régulière et ordonnée.

Comme le débat s'ouvrait le 14 mai, sur le rapport du Marquis Garnier, le Vicomte de Chateaubriand fit observer que la discussion était superflue, tout amendement étant impossible, car, disait-il, la Chambre des Députés ne serait plus en nombre pour en délibérer.

Le *Moniteur* du 9 juin 1818 nous donne la réplique du Ministre des Finances : « On prétend, que la Chambre manque à la fois de temps et de liberté dans la discussion... La Chambre en sera-t-elle moins libre pour avoir resserré dans un temps plus court, si elle le juge convenable, la discussion d'une loi importante dont les détails lui sont connus par les débats qui ont eu lieu dans l'autre Assem-

blée? Quelque parti qu'elle adopte à cet égard sa liberté est entière. »

« Ce n'est pas, ajoutait-il, à la Chambre des Pairs, de s'inquiéter du nombre des Députés présents. Si des amendements étaient votés, le gouvernement ferait le nécessaire pour donner à sa délibération les suites dont elle serait susceptible. »

Ainsi le gouvernement reconnaissait aux Pairs le droit d'amender la loi du budget. Quant au droit de rejet il reçut en 1819 une application importante pour l'histoire des finances françaises (*Moniteur* des 7 et 8 mars 1819). La Chambre des Pairs l'exerça sans contestation en refusant son adhésion au projet de loi fixant au 1^{er} juillet l'ouverture de l'année financière.

La discussion du budget de 1827 souleva une fois de plus un débat au sujet des droits théoriques de la Chambre haute. Le budget apporté aux Pairs le 15 juin 1826 suscita les mêmes observations que les précédents. Le rapporteur se plaignit de l'impossibilité matérielle pour la Commission de proposer des amendements.

M. de Villèle, ministre des finances, déclara à la tribune, que le gouvernement désirait voir la Chambre des Pairs prendre un part effective à la discussion de la loi de finances, que le cabinet était là pour réunir au besoin la Chambre élective, certain d'ailleurs, que les Députés ne refuseraient pas de se rendre à l'appel qui leur serait fait pour prêter leur concours et accomplir leur devoir.

Ce qui prouve bien que le principe de l'égalité entre les deux Chambres, ne faisait aucun doute dans l'esprit des

hommes d'État de la Restauration, c'est que l'année suivante, le 1^{er} septembre 1827 une ordonnance royale divisa le budget en deux lois distinctes, une loi de dépenses et une loi de recettes, votées séparément et successivement. Quel était le but de cette ordonnance, si ce n'est de donner aux Pairs le loisir de discuter la loi de finances, et de leur accorder tout le temps nécessaire pour exercer leurs droits de revision.

Pour terminer notre travail sur la Chambre des Pairs de 1814 résumons, la célèbre affaire Peyronnet qui souleva en 1829 de retentissants débats au sein du Parlement.

M. de Peyronnet avait, comme Garde des Sceaux, fait faire des réparations à la salle à manger de l'hôtel du ministère, situé Place Vendôme. Les dépenses avaient été engagées sans crédit préalable accordé par le Parlement. Pour solder ces dépenses, le Garde des Sceaux, Comte Portalis, successeur de M. de Peyronnet, dut donc présenter une demande de crédit extraordinaire ainsi conçue :

Article unique. — « Il sera accordé au Ministre de la Justice, sur le fonds du budget de l'exercice 1828, au delà du crédit fixé par la loi du 24 juin 1827 pour les dépenses ordinaires de ce département un crédit extraordinaire de 244.865 francs pour solder les dépenses auxquelles ont donné lieu en 1827 :

« 1° L'indemnité et les frais résultant d'une transaction après jugement, sur procès intenté à l'occasion de la bâtisse de l'hôtel occupé par les bureaux du Ministère de la Justice, Rue Neuve du Luxembourg, ci francs 65.000 ;

« 2° Les frais de constructions, réparations et de fournitures faites à l'hôtel de la Chancellerie, situé Place Vendôme, ci 179.865 francs. »

La commission nommée par la Chambre fut d'avis de ratifier purement et simplement le premier crédit, s'élevant à 65.000 francs; mais pour le second, elle voulait qu'il fût soldé aux frais de l'ancien ministre, qui était coupable d'avoir fait un ordonnancement illégal.

Aussi proposait-elle un second article ainsi rédigé :

Article 2. — « Il est accordé au Ministre de la Justice sur le fonds du budget de l'exercice de 1828, au delà du crédit fixé par la loi du 24 juin 1827, pour les dépenses ordinaires de ce département, un crédit extraordinaire de 179.865 francs, pour solder les dépenses extraordinaires auxquelles ont donné lieu les frais de constructions, réparations et fournitures faites à l'hôtel de la Chancellerie, situé Place Vendôme.

« Ce crédit est accordé sauf liquidation, et à charge pour le Ministre des Finances d'exercer telle action en indemnité qu'il appartiendra, contre le ministre qui a ordonné la dépense sans crédit préalable » (Séance du 27 avril, *Moniteur universel* du 28 avril).

Voilà ce que M. Lepelletier d'Aulnay déclarait à la Chambre des Députés au nom de la commission :

« Votre commission croit, que vous ne pouvez pas refuser d'ouvrir un crédit pour l'acquittement des mémoires qui, après avoir été l'objet d'une liquidation, seront reconnus résulter de travaux prescrits par un ordonnateur de dépenses publiques; mais qu'en accordant ce crédit que commande impérieusement la confiance due au gouvernement, il convient aussi de préserver la fortune de l'État des atteintes qu'un ordonnateur de dépenses publiques peut lui porter, en exerçant une action en indemnité con-

tre l'ordonnateur qui a contrevenu à la règle qui lui est imposée. Tel est le but de l'amendement, que votre Commission a l'honneur de vous proposer. »

Les débats qui suivirent furent des plus vifs. On disputa longuement pour savoir devant quelle juridiction serait portée l'action en indemnité. Finalement un député, M. Dupin, fit modifier l'article 2 proposé par la Commission en y ajoutant ces mots « à charge par le ministre d'exercer devant les tribunaux une action en indemnité (1) ».

Quand le projet de loi arriva devant la Chambre des Pairs, sa Commission qui se trouvait en face de deux textes, le texte primitif du gouvernement et celui voté par les Députés, en proposa un troisième ainsi conçu :

« Il est accordé au Ministère de la Justice sur le fonds de l'exercice 1826, au delà du crédit fixé par la loi du 24 juin 1827, pour les dépenses ordinaires de ce département, un crédit extraordinaire de 179.865 francs afin de solder sauf liquidation les entrepreneurs....., en réservant toutefois la responsabilité prévue par l'article 151 de la loi du 25 mars 1817 » (*Moniteur universel* du 18 juin).

Cet amendement après des observations présentées par M. de Peyronnet et M. de Corbière fut rejeté. La Chambre haute n'adopta pas le texte voté par la Chambre des Députés et rétablit le texte primitif proposé par le gouvernement.

La Chambre des Députés riposta en rejetant le crédit purement et simplement. On suppose que les créanciers furent désintéressés à l'aide de sommes (2) prélevées sur les fonds secrets.

(1) Séance du 5 mai, *Moniteur* du 6.

(2) Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*.

Ainsi les Pairs par 110 voix contre 73, avaient rétabli le crédit demandé par le gouvernement et écarté l'amendement introduit par la Chambre des Députés, relativement aux poursuites devant des juges civils. N'est-ce pas là un exercice flagrant du droit qu'a la Chambre haute de rétablir des crédits, puisqu'elle mettait définitivement à la charge du Trésor les dépenses ordonnancées par M. de Peyronnet. La Chambre des Députés ne fit pas sien, il est vrai, le texte de la Chambre des Pairs, mais elle agit sans poser la question au point de vue constitutionnel et sans discuter la valeur légale du vote qui était soumis à sa ratification.

SECTION VII

La Chambre des Pairs de 1830 à 1848.

Les attributions respectives de la Chambre des Pairs (1) et de la Chambre des Députés étaient réglées par la Charte constitutionnelle de 1830, à peu près dans les mêmes termes que dans celle de 1814 :

ART. 14. — « La puissance législative s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Pairs et la Chambre des Députés. »

ART. 15. — « La proposition des lois appartient au Roi, à la Chambre des Pairs et à la Chambre des Députés. Néanmoins toute loi d'impôt doit être d'abord votée par la Chambre des Députés. »

(1) On sait que la Chambre des Pairs de la monarchie de Juillet était composée de membres nommés à vie par le Roi et choisis par les notabilités énumérées dans l'article 23 de la Charte du 14 août 1830, article modifié par la loi du 29 décembre 1831.

ART. 16. — « Toute loi doit être votée et discutée librement par la majorité de chacune des deux Chambres. »

ART. 17. — « Si une proposition de loi était rejetée par un des trois pouvoirs, elle ne pourrait être représentée dans la même session. »

ART. 18. — « Le Roi seul sanctionne et promulgue les lois. »

ART. 20. — « La Chambre des Pairs est une portion essentielle de la puissance législative. »

L'article 15 de la nouvelle Charte résume on le voit les articles 17 et 47 de la Charte de 1814, il donne à la Chambre des Députés le droit de priorité dans le vote de la loi d'impôt.

Le droit d'initiative appartient également au Roi, à la Chambre des Pairs et à la Chambre des Députés dans les conditions déterminées par les articles 15 et 17.

Un grand nombre de lois, les unes relatives à l'organisation financière, les autres purement fiscales, nous voulons parler de la loi annuelle du budget et de la loi des comptes d'exercice clos, fut soumis au vote du Parlement. Sur toutes ces lois des discussions longues et importantes furent soulevées à la Chambre des Pairs. C'est ainsi qu'au début de la Monarchie de Juillet, la Chambre haute amenda une loi présentée par M. Laffite relative à l'amortissement des rentes. De même, les lois sur les prestations en nature, sur le sucre indigène, sur les centimes additionnels, sur les douanes furent examinées par elle avec le plus grand soin.

La Chambre des Députés n'accepta pas toujours, il est

vrai, les amendements présentés par la Chambre des Pairs, elle rejeta notamment la loi sur la conversion des rentes, mais elle ne fit ces modifications que poussée par des considérations d'ordre économique ou politique sans jamais soulever la question d'excès de pouvoir.

En dehors des lois relatives à l'organisation financière du pays, nous trouvons de nombreuses preuves de l'existence des droits de la Chambre des Pairs, soit dans les débats relatifs au budget annuel, soit dans ceux se rapportant au règlement de comptes d'exercice clos.

Nous allons rassembler par ordre chronologique les documents les plus significatifs.

Le budget de 1832 fut, le 10 octobre 1831, l'objet d'un rapport à la Chambre des Pairs. Le Comte Roy critiquait l'article 7 du projet ainsi formulé : « Aucun marché, achat, vente, construction et réparation dont la valeur s'élèverait au-dessus de 3.000 francs, ne pourra avoir lieu à l'avenir pour le compte du gouvernement qu'après publicité et concurrence. Dans le cas d'urgence dûment justifiée, il pourra être dérogé à l'article ci-dessus, en vertu d'un arrêté du ministre ordonnateur ou de son délégué, relatant le motif d'urgence. Sont dispensées des formalités prescrites par les deux paragraphes précédents, les acquisitions et commandes relatives aux Beaux-Arts. »

Le rapporteur faisait observer que si ces dispositions consacraient d'excellents préceptes, il fallait admettre d'autres dérogations aux principes de la publicité et de la concurrence. L'introduction de dispositions d'ordre permanent dans une loi nécessairement précaire, ne constituait-elle pas un danger, et n'y avait-il pas là un grave désordre dans le travail parlementaire?

La Chambre des Députés admit la suppression de l'article 7, accomplie par la Chambre des Pairs ; mais appelée à délibérer sur la loi des comptes de l'exercice de 1829, elle y introduisit les mêmes énonciations.

C'est ce que constatait M. Roy à la Chambre des Pairs, et il concluait au rejet de celles-ci.

« Le projet de loi, disait-il, renouvelle avec quelques changements cependant, la proposition que récemment vous n'avez pu admettre. C'est ainsi, qu'il porte à 10,000 fr. au lieu de 3,000, le prix au delà duquel les marchés seraient passés avec concurrence et publicité. C'est ainsi encore, que les marchés auxquels cette condition ne pourra être appliquée, sans préjudice pour le service ou la confection des travaux, seraient exemptés de cette obligation, à la charge pour les ministres de soumettre aux Chambres, chaque année, un état sommaire de ces marchés, avec l'indication des motifs qui auraient nécessité la dérogation au principe général. »

M. Roy demandait la non-adoption de cet article 14 du projet de loi. Il rejetait en outre les articles 14 et 15. L'article 14 rendait l'État acquéreur des sommes versées à la Porte, et non réclamées par les ayants droit dans un délai de cinq années. Une autre disposition réglait la remise des droits de sceau pour la délivrance des lettres de naturalisation et de dispenses d'âge et de parenté pour le mariage. Enfin l'article 15 disposait qu'à l'avenir aucun crédit ne pourrait être mis à la disposition d'un ministre à titre de frais de premier établissement.

Ces articles, encore une fois, étaient étrangers à la loi de comptes : ils créaient une législation permanente des-

tinée à survivre à la loi. Pour ce qui concerne la dernière mesure, elle était jugée inutile, en raison de la règle de la spécialité des crédits, dangereuse, parce qu'elle pouvait être un obstacle à l'entrée au ministère de citoyens peu fortunés et cependant de grand talent (*Moniteur universel* du 10 janvier 1832).

La discussion devant la Chambre des Pairs se termina par le rejet des articles 10, 14 et 15. La Chambre élective rétablit l'article 14 et fit subir à l'article 15 divers changements.

Le projet de loi fut renvoyé devant la Chambre des Pairs une seconde fois, et le Baron Louis y prononça, au début de la discussion, ces quelques mots qui montrent qu'il ne considérait nullement son vote comme une simple formalité d'enregistrement : « Nous appelons, messieurs, votre examen sur ces différentes modifications » (*Moniteur universel* du 11 avril 1832). Le mot *examen* n'était-il pas concluant ?

Les Pairs ayant à nouveau remanié le projet de loi, celui-ci revint devant la Chambre des Députés qui l'amenda à son tour.

Le 28 décembre, la loi fut portée devant la Chambre des Pairs qui l'adopta enfin (1).

(1) Elle l'adopta dans les termes suivants :

ART. 11 (ancien article 15). « Aucune somme ne pourra être accordée au ministre pour frais de premier établissement que par exception et en vertu d'une ordonnance nominative et motivée, rendue conformément aux dispositions de la loi du 25 mars 1817. »

ART. 12 (ancien article 14). « Une ordonnance royale réglera les formalités à suivre à l'avenir, dans tous les marchés passés au nom du gouvernement. Il sera fourni chaque année aux Chambres un état sommaire de tous les marchés de 50,000 francs et au-dessus, passés dans le courant de l'année échue. Les marchés inférieurs à cette somme, mais qui s'élèveraient

Nous sommes parvenus au vote, en 1833, d'un amendement introduit par M. Eschasseriaux, député, dans le budget de 1834.

La Chambre, à cette époque, renfermait un grand nombre de Députés hostiles au clergé catholique. N'ayant pu empêcher dans la Charte le maintien de l'article 6 qui mettait à la charge de l'État, l'entretien « de l'Église Apostolique et Romaine » et « des autres cultes chrétiens », ils espéraient arriver à en annuler les effets par des moyens détournés, c'est-à-dire par des suppressions de crédit au budget des Cultes.

On discutait à la Chambre le budget de 1834, et l'on venait de repousser pour la troisième fois des amendements qui avaient pour but de mettre au compte des départements les frais de tournée diocésaine, de réduire de 10.000 francs le crédit relatif aux bourses des séminaires, et de 300.000 francs, le crédit affecté à l'entretien des édifices diocésains, de supprimer toute subvention aux établissements ecclésiastiques (1), quand on mit en discussion un amendement de M. Eschasseriaux.

Il visait à l'abolition des crédits affectés aux sièges épiscopaux non concordataires. Déjà en 1831, la Commission de la Chambre avait exprimé l'opinion que le nombre des diocèses porté à quatre-vingt par une loi de 1821, fût ramené au chiffre de soixante-huit, fixé par le Concordat de 1801.

pour des objets de même nature, à 50,000 francs et au-dessus, seront portés sur le dit état. Cet état indiquera le nom et le domicile des parties contractantes, la durée, la nature et les principales conditions du contrat » (*Moniteur* du 29 décembre 1832).

(1) M. Cucheval-Clarigny, *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} novembre 1876.

En 1832, un amendement qui proposait de retrancher les crédits nécessaires à ces douze diocèses avait été repoussé. M. Eschasseriaux le reprenait en 1833. Rédigé en termes moins nets, cet amendement limitait la réduction aux sièges qui viendraient à vaquer jusqu'à la conclusion des négociations avec la Cour de Rome.

L'amendement fut écarté par le Ministre de l'Intérieur et des Cultes. Il faisait remarquer que l'on ne pouvait déroger par le vote du budget à l'exécution de lois existantes. La proposition de M. Eschasseriaux fut néanmoins acceptée par la Chambre, mais à une faible majorité. Ce fut un vote de surprise et l'on comptait beaucoup sur la Chambre des Pairs pour mettre à néant l'œuvre de la Chambre des Députés.

Le ministère, qui désirait voir le budget voté aussi rapidement que possible, exhorta la Chambre des Pairs de ne pas user de sa prérogative. Voici ce que disait M. Humann, ministre des Finances : « Heureusement, Messieurs, l'article dont il s'agit, n'est pas d'une application immédiate ; c'est une disposition conditionnelle qui, nous l'espérons, ne rencontrera pas d'ici à votre prochaine réunion le cas qu'elle suppose. A tout événement, le Roi nommera aux sièges qui viendraient à vaquer, sauf la question du traitement qui sera remise en discussion à la session prochaine. Nous ne doutons pas que la Chambre, frappée de la gravité de la mesure, ne revienne à la décision, qu'elle avait prise trois fois depuis la Révolution de Juillet dans un sens tout opposé à l'article dont j'ai l'honneur de vous entretenir. Aucune prérogative ne sera donc compromise. Aussi le gouvernement vous propose-t-il d'admettre pro-

visoirement l'article dont il s'agit sous les réserves constitutionnelles et politiques que je viens d'énoncer. »

Le rapporteur de la Commission de la Chambre des Pairs, M. de Fréville, conclut dans le même sens que le gouvernement et prit acte de ses engagements.

« On pourrait remarquer d'abord que si un article de ce genre était admissible, il devrait chercher sa place dans une loi spéciale, puisque ne se bornant pas à régler la dépense de l'année, il dispose pour l'avenir. On serait ainsi dans le cas de rappeler les réflexions fréquemment énoncées à cette tribune, avec autant de raison que d'énergie. La Chambre des Pairs ne balancera pas à assurer le résultat qu'elle doit obtenir, dès qu'elle se trouvera en mesure d'exercer ses droits sans craindre de compromettre le service public. Elle sera dans cette position lors de la session prochaine » (*Moniteur universel* du 19 juin).

On le voit, ce fut à la requête du gouvernement que la Chambre haute ne fit pas usage de son droit d'amendement. D'ailleurs de nouvelles élections ayant ramené à la Chambre une majorité plus conservatrice, il ne fut plus question l'année suivante de l'abolition des diocèses non concordataires.

En 1836, la presse ayant soulevé la question constitutionnelle du droit d'amendement pour la Chambre haute, M. Gautier, rapporteur, s'efforça dans la séance du 30 juin (1), de battre en brèche l'opinion de ceux qui voulaient assimiler la Chambre des Pairs à la Chambre des Lords d'Angleterre.

(1) *Moniteur* du 2 juillet 1836.

« La puissance législative, disait-il, s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Pairs et la Chambre des Députés, les lois doivent être discutées et votées librement par la majorité de chacune des deux Chambres ; l'initiative des lois appartient aux trois branches de la puissance législative ; toute loi d'impôt doit être votée d'abord par la Chambre des députés ; le Roi sanctionne la loi. Voilà messieurs, vous le savez, ce que prescrit la Charte.

« Comment cette volonté si expresse si formelle du pacte fondamental, cette volonté qui renferme en peu de mots la substance même de notre organisation sociale, s'exécute-t-elle à l'égard de la loi de dépenses ?... Vous le savez, Messieurs, le Roi propose la loi, la Chambre des Députés la discute et la vote librement, mais quant à la Chambre des Pairs, son vote n'est pas libre. Les lois de finances ne sont donc revêtues que de la sanction de deux des Pouvoirs législatifs, et le troisième, souverain dans sa sphère politique, comme les deux autres, représentant du pays comme eux, égal en droit et en indépendance avec eux selon la Charte, est réduit au rôle stérile d'une cour d'enregistrement dont le mandat réel se borne à l'accomplissement d'une formalité vaine et mensongère. »

En effet, un premier obstacle s'élevait contre l'exercice des droits des Pairs, l'impossibilité de réunir les Députés en nombre suffisant pour délibérer, à l'approche des vacances, sur les amendements proposés par la Chambre haute.

Le second empêchement était plus important : s'il était vrai que le droit constitutionnel de la Chambre des Pairs se bornât à la faculté de ne pas agréer les lois de finances,

et que, d'après la nature même des choses, elle n'eût pas le pouvoir d'amender ces lois, il en résulterait en effet, que le rejet d'une loi de finances, étant un acte très grave dans ses conséquences et qui ne pourrait être justifié que par des considérations de la plus haute portée, il en résulterait, disons-nous, que la Chambre des Pairs serait habituellement exclue de toute participation réellement efficace au vote du budget.

M. Gautier disait avec raison : « Votre Commission n'a pas cru que telle peut être en France la condition constitutionnelle de la Chambre des Pairs, et comme il faut que tôt ou tard une question de cette importance s'éclaire et se décide, elle nous a chargé de soutenir que pour les lois de finances comme pour toutes les autres lois, la Chambre des Pairs a pleinement le droit d'y apporter toutes les modifications qu'elle peut juger nécessaires, aussi bien que de les rejeter. On lit, il est vrai, dans la Charte, que toute loi d'impôt doit être votée d'abord par la Chambre des Députés, mais, on y trouve aussi que ces lois doivent être discutées et votées librement par la majorité de chacune de ces deux Chambres.

« Ces deux dispositions également claires et impératives sont parfaitement conciliables entre elles, et ne peuvent ni s'exclure ni se limiter réciproquement. De ce que, dans la vue de prévenir entre le Pouvoir royal et son auxiliaire naturel, la Chambre inamovible, un conflit qui pourrait devenir dangereux pour la liberté, la Charte a réservé au Pouvoir électif, la priorité du jugement des lois d'impôt, il n'en saurait résulter que la Chambre des Pairs soit dépouillée, relativement à ces lois, d'un des attributs les

plus essentiels de la puissance législative : le droit de modifier la proposition de loi qui lui est faite, après qu'elle a été approuvée par la Chambre des Députés. S'il en était ainsi, la Chambre des Pairs n'aurait pas la plénitude de son concours à la puissance législative, et la Charte aurait proféré un mensonge, lorsqu'elle dit que la puissance législative s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Députés et la Chambre des Pairs. S'il en était ainsi, le vote de la Chambre des Pairs ne serait pas libre, et la Charte se serait mise en contradiction avec elle-même, lorsqu'elle dit que les lois doivent être votées et discutées librement par la majorité des deux Chambres. »

Le ministre des Finances, M. d'Argout, soutint les prérogatives de la Chambre des Pairs. Il constatait « que celle-ci a le droit d'amender le budget », et pour ce qui est de la question de fait, il ajoutait : « Depuis que la Chambre des Pairs existe, elle n'a jamais rejeté un budget, ni fait un amendement à celui-ci. Qu'en résulte-t-il ? C'est qu'elle n'a jamais trouvé que les circonstances fussent assez graves, et que les amendements introduits par la Chambre fussent de nature à la déterminer à user de son droit... »

On ne peut s'empêcher de regretter ces paroles qui poussaient la Chambre haute dans la voie des abdications. A quoi bon proclamer l'existence de droits dont on était résolu à ne jamais faire usage ?

Pourquoi, la Chambre des Pairs n'a-t-elle pas montré dans le vote des lois budgétaires l'énergie qu'elle sut déployer dans les lois relatives à l'organisation financière et dans celles portant règlement des comptes d'exercice clos ? La seule excuse à la conduite de la Chambre des

Pairs était que le budget lui était apporté trop tardivement.

C'est ce que M. Roy mettait en relief dans son rapport sur le budget en 1835 (*Moniteur universel* du 23 mai).

« Vous êtes forcés, Messieurs, de donner votre assentiment à un projet de loi qui présente un grand nombre de dispositions législatives, diverses, étrangères les unes aux autres, dont plusieurs n'obtiendraient même pas votre assentiment, si vous étiez appelés à les voter librement.

« La France doit gémir de la continuation d'un si grand désordre et de l'impuissance, dans laquelle vous êtes continuellement placés de pouvoir remplir avec efficacité et dignité la haute mission que, dans ses intérêts, vous tenez de la constitution du pays. »

Si l'on déserte le terrain parlementaire pour envisager les auteurs qui ont traité de la question des droits de la Chambre des Pairs, on voit que la doctrine lui donnait dans le vote des lois de finances les mêmes attributions qu'à la Chambre des Députés. Voilà ce que dit à ce sujet M. Rossi (1) :

« Le vote de l'impôt appartient à la Chambre des Pairs comme à la Chambre des Députés ; mais sauf cette restriction, le droit de la Chambre des Pairs doit être le même que celui de la Chambre des Députés. C'est là une différence avec le Parlement anglais où aucun bill ne peut être amendé par la Chambre des Lords. Ce sont des faits qui n'ont rien d'étrange en Angleterre, tant que l'ensemble des institutions reste ce qu'il est. Chez nous, ces rè-

(1) *Cours de droit constitutionnel*.

gles ne seraient pas applicables. Il y a des raisons pour justifier le refus d'initiative à la Chambre des Pairs, il n'y en aurait aucune pour lui refuser le droit d'amendement. »

Il est impossible d'affirmer plus catégoriquement et avec plus de netteté les droits de la Chambre des Pairs en matière de finances, droits que l'on avait pu annuler sans inconvénient en Angleterre (1), mais qu'il avait importé de conserver intacts dans la France de 1814 et de 1830 (2).

SECTION VIII

Le Sénat impérial de la Constitution du 24 mai 1870.

Lorsque la monarchie de Juillet eût sombré dans la tourmente du 24 février 1848, la Chambre des Pairs disparut avec elle. Elle devait reparaitre seulement vingt-deux ans plus tard sous le nom de Sénat (3), dans la Constitution du 24 mai 1870.

(1) En France, la Chambre des Députés représente la majorité des individus, en Angleterre, au moins à l'origine, la Chambre des Communes a été la représentation de quelques centaines de personnes morales, comtés, villes, bourgs, universités. « Les collectivités, dit M. Boutmy, sont demeurées, jusqu'à notre temps, les seuls titulaires reconnus du pouvoir électoral. Quelques individus se trouvent chargés d'accomplir pour elles l'opération matérielle du vote ; mais ces individus, la loi ne s'est même pas inquiétée en beaucoup de cas de les regarder en face, de savoir quels ils sont, encore moins de déterminer quels ils doivent être. Dans tous les bourgs, c'est la coutume locale qui pourvoit à ce détail. La conception légale du citoyen considéré comme sujet actif des droits politiques n'a commencé à se dégager qu'en 1832. »

(2) Voir, pour les conflits budgétaires en Italie : Stourm, *Le budget*, 2^e édition, page 297. On peut voir comment le Sénat italien sut résister à la Chambre des Députés.

(3) La Constitution du 14 janvier 1852 avait bien organisé un Sénat,

Lorsqu'à la fin de l'Empire on eût rétabli le régime parlementaire, et inauguré ce que l'on appelait l'Empire libéral, une nouvelle constitution fut promulguée. Elle porte la date du 24 mai 1870. D'après son article 12 : « l'initiative des lois appartient à l'Empereur, au Sénat et au Corps Législatif.

« Les projets de loi émanés de l'initiative de l'Empereur peuvent à son choix, être portés, soit au Sénat, soit au Corps Législatif.

« Néanmoins toute loi d'impôt doit être d'abord votée par le Corps Législatif. »

Lors de la discussion au Sénat, M. le Baron Brenier ayant demandé qu'il fût exprimé que, en ce qui touche les lois d'impôt, le Sénat aurait la faculté de proposer des amendements et d'introduire des modifications dans ces lois, on s'est écrié de toutes parts :

« C'est de droit, ce n'est pas contesté », et M. le Garde des Sceaux a ensuite expliqué qu'il était tout à fait inutile de le dire, puisque les droits du Sénat sont les mêmes que ceux du Corps Législatif, quant à l'examen et au vote de ces lois (1).

Ainsi personne ne doutait que les deux Chambres n'eussent des pouvoirs égaux en ce qui touche le droit d'amender les lois de finances.

mais il ne jouait pas le rôle de Chambre législative ; il était « le gardien du pacte fondamental et des libertés politiques », il était juge de la constitutionnalité des lois votées par le Corps Législatif (articles 25 et suivants).

(1) Sirey, *Lois annotées*, 1870, p. 457, 11, 12, 13.

SECTION IX

Origines de l'article 8 de la loi du 24-28 février 1875. — Les projets de MM. Dufaure et de Broglie. — Le contre-projet de M. Wallon.

L'Assemblée Nationale, après avoir rétabli la paix avec l'étranger et écrasé la plus formidable insurrection qui ait jamais éclaté sur notre sol, songea à doter la France d'une constitution.

Les questions constitutionnelles furent soulevées pour la première fois en 1872, par la présentation d'une proposition de loi relative à l'organisation des pouvoirs publics. La lutte s'engagea immédiatement entre la majorité de l'Assemblée, qui était monarchiste, et la minorité qui voulait rendre définitive la forme républicaine établie provisoirement par la Révolution du 4 septembre 1870.

Un certain nombre de républicains, et à leur tête le grand tribun, M. Gambetta, imbus des principes de 1789 pensaient, que la République ne saurait admettre l'existence de deux Chambres, la seconde devant forcément entraver la marche de la première, seule expression sincère de la Souveraineté nationale. Mais des hommes d'État, à l'esprit large et libéral, tels que MM. Thiers, Jules Simon et Laboulaye allaient faire tous leurs efforts pour obtenir la division du Pouvoir législatif, et éviter au pays les erreurs des Constituants de 1848.

La Commission devant laquelle fut renvoyée la proposition de loi se prononça en faveur de l'unité dans le Pou-

voir exécutif et de la dualité dans le Pouvoir législatif. M. de Broglie fut chargé par elle de présenter le rapport sur la loi « tendant à régler les attributions des pouvoirs publics et les conditions de la responsabilité ministérielle ». La discussion fut mise à l'ordre du jour de la séance du 27 février 1873. M. Dufaure, au nom de M. Thiers, donna pour le gouvernement l'adhésion la plus formelle aux conclusions de la Commission.

« Je ne monte à cette tribune, dit M. Dufaure, que pour adresser deux mots à cette Assemblée. Le gouvernement a déjà fait savoir à la Commission qu'il était d'accord avec elle sur les résolutions qu'elle avait adoptées à l'ouverture de ce débat et devant l'Assemblée réunie, il vient déclarer à nouveau, qu'il accepte sans réserve les conclusions que la Commission a préparées et qu'il les votera. »

M. Thiers voulait que l'Assemblée Nationale posât en principe la division du Pouvoir législatif en deux Chambres et voilà ce que pensait M. de Broglie à cet égard.

« Par cela seul que vous annoncerez votre dessein d'établir un pouvoir dont l'entrée, quel que soit le mode qu'on lui assignera, devra dans votre idée être réservée aux citoyens distingués par l'intelligence, par l'éducation, par les services rendus, par les grands intérêts sociaux qu'ils représentent, vous attesterez que l'égalité civile et politique reconnue par nos lois se distingue à vos yeux de ce nivellement grossier qui conteste et veut annuler toutes les supériorités légitimes. Par cela seul, que vous vous montrerez désireux de créer une institution, qui dans tous les pays du monde a été destinée à servir de garantie aux intérêts conservateurs, vous attesterez combien est

profond à vos yeux le besoin de chercher partout des défenseurs pour la société menacée, contre le torrent des innovations téméraires. C'est ainsi d'ailleurs que M. le Président de la République a qualifié l'institution dont il désire que nous dotions la France, en lui donnant le nom significatif de Chambre de Résistance. C'est par ces motifs élevés que nous avons cru pouvoir vous demander de consacrer, dès à présent, dans une disposition législative la création future d'une seconde Chambre. »

On discuta à l'Assemblée non seulement sur le principe théorique de l'utilité d'une seconde Chambre, mais encore sur le point de savoir si la création d'une Chambre haute ne préjugerait pas la forme définitive qui serait donnée au gouvernement. M. Gambetta ne concevait pas que l'existence d'une seconde Chambre fût compatible avec le respect dû à la souveraineté nationale républicaine.

Selon lui, c'était l'annulation du suffrage universel. Il considérait qu'il y avait dans cette création une mesure de défiance contre la démocratie.

« Ceux, disait-il, qui ne sont rien que par le peuple, qui sortent du suffrage universel, doivent le défendre et en empêcher la moindre mutilation, parce qu'on ne comprend pas la démocratie sans le suffrage universel. Ce sont deux termes indivisiblement liés l'un à l'autre et livrer le suffrage universel, c'est livrer la République. »

M. de Laboulaye et M. Dufaure n'eurent pas de mal à expliquer l'utilité d'une seconde Chambre par des exemples tirés de l'histoire de la première et de la seconde République, qui l'une et l'autre avaient engendré la dictature. A notre avis, ils étaient dans le vrai. Les gouvernements en

apparence les plus libéraux et dotés d'une seule Chambre peuvent engendrer la pire des tyrannies celle d'une Assemblée unique. Il n'y a pas de forme de gouvernement libérale en elle-même, pas plus qu'il n'existe de forme de gouvernement excellente par elle-même. Tout dépend de la manière dont le pouvoir est exercé.

Une république peut être plus autoritaire et plus intolérante qu'une monarchie. Qu'importe les mots, c'est au fonctionnement des institutions qu'il faut se fier. Une seconde Chambre n'est qu'une pièce dans le mécanisme du régime parlementaire, et elle peut exister aussi bien dans une république que dans une monarchie. C'est cette idée que M. Dufaure développa en ces termes : « Quant à la deuxième Chambre, est ce donc une institution monarchique ou républicaine ? Etant donné un gouvernement qui veut vivre, qui doit grandir s'il veut vivre, qui doit se fortifier pour continuer, est-il utile de créer une seconde Chambre ? Quant à présent je le déclare à mes honorables collègues, dire dans une résolution de l'Assemblée qu'il y aura une seconde Chambre, ce n'est annoncer ni une institution monarchique, ni une institution républicaine. C'est promettre que l'Assemblée des représentants sera fortifiée par le concours éclairé d'une seconde Chambre législative ; rien de plus. Voilà tout ce que nous demandons par les résolutions que la Commission vous propose et auxquelles nous adhérons. »

« Nous vous demandons expressément de donner, non pas pour vous, puisque la seconde Chambre n'entrera en exercice qu'après que vous serez dissous, de donner à vos successeurs non pas un embarras mais une force, non pas

un contrôle fâcheux, mais un contrôle salubre, et pour le gouvernement tout entier une base plus large, des délibérations plus complètes, une somme plus féconde de lumières, enfin une garantie précieuse contre les entraînements auxquels une Assemblée unique est exposée. »

Quand on lit les débats parlementaires de cette époque, dont nous ne pouvons donner ici que de courts extraits, on reste persuadé que les partisans de la création de la seconde Chambre, voulaient la rendre aussi forte que possible, afin qu'elle soit apte à tenir tout ce que l'on attendait d'elle. Comment alors auraient-ils pu songer à limiter son concours dans la législation financière ? Comment, s'ils l'avaient fait, auraient-ils négligé de le mentionner en termes précis ?

L'Assemblée décida donc à une grande majorité (loi du 13 mars 1873, art. 5) qu'elle ne se dissoudrait pas avant d'avoir statué : « Sur la création et les attributions d'une seconde Chambre, ne devant entrer en fonctions qu'après la séparation de l'Assemblée actuelle. »

M. Dufaure se mit laborieusement à l'œuvre et, dans la séance du 15 mai 1873, il déposa un projet de Constitution dont l'article 11 était ainsi conçu :

« L'initiative des lois appartient aux deux Chambres et au Président de la République. Les deux Chambres concourent également à la confection des lois. Toutefois les lois d'impôt sont soumises d'abord à la Chambre des Représentants. »

Dans l'exposé des motifs de la Constitution lue le 19 mai 1873 à la tribune de l'Assemblée Nationale, M. Dufaure s'exprimait d'une façon qui ne laissait aucun doute sur son

intention d'établir une Chambre haute égale en puissance à la Chambre élective.

« Si, disait-il, l'existence de la première de ces deux Assemblées pouvait encore être remise en question, il serait facile de rappeler quels graves motifs en démontrent la nécessité.

« Dans tout État libre, surtout dans toute République, dans toute démocratie, le grand danger est l'entraînement, et à la suite de l'entraînement, la précipitation. On y décide souvent par passion plus que par conseil. Aussi, l'art de tous les fondateurs d'un régime populaire, a-t-il été d'introduire la maturité dans la délibération, d'opposer au mouvement de l'opinion publique le contrôle permanent de l'expérience, et l'on trouverait difficilement dans l'histoire, même en remontant jusqu'à l'antiquité, une constitution qui n'ait point placé à côté ou au-dessus de l'opinion populaire, quelque corps destiné à la diriger ou du moins à la tempérer et à ralentir son action.

« Partout où on a senti le danger d'un pouvoir unique et sans contre-poids ; quelles que soient sa forme et son origine, il dégénère en despotisme.

« Tous les pays libres de l'Europe ont deux Chambres. La Convention Nationale éclairée par une telle expérience introduisit la première, en France, cette double nécessité, et tandis que la sagesse britannique couvre le monde de colonies admirablement libres, où cette double garantie est rigoureusement consacrée, chacune des trente-six Républiques de l'Amérique du Nord présente cette même division, qui au sommet de l'édifice se reproduit par cette institution admirée de tous les publicistes, le Sénat des États-Unis. »

Pour assurer au Sénat une grande autorité, M. Thiers le faisait élire au suffrage universel direct ; seulement pour le différencier de la Chambre des Députés, les éligibles devaient être choisis parmi certaines catégories de personnes remplissant certaines conditions.

« Nous voulons assurer au Sénat, disait M. Dufaure, un rang et une puissance qui ne permettent pas de voir en lui l'inférieur de l'autre Chambre. »

Et appelé à définir les attributions de cette Assemblée, il ajoutait en ces termes significatifs : « Le Sénat aura les mêmes attributions que la Chambre des Représentants. »

La majorité de l'Assemblée Nationale ne se montrait pas encore pressée d'arriver à une solution constitutionnelle. Les divers partis étaient hésitants. A quoi bon sortir du provisoire et affermir la République, quand du jour au lendemain on s'attendait au rétablissement des Bourbons sur le trône de France ?

Cependant, à la suite d'une interpellation sur la politique générale du gouvernement (1), le Président de la République, M. Thiers, donna sa démission. Le maréchal de Mac-Mahon lui succéda à l'Elysée. Ses pouvoirs ayant été limités à une durée de sept années par la loi du 20 novembre 1873, il importait de préparer une constitution qui fût en harmonie avec cette nouvelle décision qui avait déterminé l'organisation du Pouvoir exécutif.

Le Cabinet, présidé par le Duc de Broglie, élaborait un projet de loi qui fut soumis à l'Assemblée Nationale le

(1) 24 mai 1873.

15 mai 1874. Dans la partie qui nous intéresse, il était ainsi conçu :

« ART. 18. — Le Grand Conseil (ainsi devait s'appeler le Sénat) et la Chambre des Représentants ont l'initiative et la confection des lois.

« Toutefois les lois de finances doivent être présentées en premier lieu à la Chambre des Représentants.

« Quand une loi a été adoptée par les deux Chambres, le Président a le droit de réclamer une seconde délibération dans les conditions indiquées par l'article 2 § 2 de la loi du 13 mars 1873 (1). »

Ici encore l'égalité législative des deux Chambres se trouvait proclamée. Si nous nous reportons à l'exposé des motifs, nous y voyons que M. de Broglie s'en réfère à la tradition suivie de 1814 à 1848.

La Commission des Trente, à laquelle incombait le soin d'examiner les propositions de lois, relatives à l'établissement de la nouvelle constitution, reprit le projet du gouvernement, en se bornant à élargir la base électorale.

L'article 18 du projet de M. de Broglie devint l'article 12 dans le texte de la Commission. Il est ainsi rédigé :

« ART. 12. — Le Sénat a concurremment avec la Chambre des Députés l'initiative et la confection des lois.

« Toutefois les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des Députés. »

Voilà ce que déclarait, le 3 août 1874, M. Lefèvre-Pontalis, rapporteur de la Commission : « Il ne restait à la Commis-

(1) Le Sénat devait comprendre : 1^o des membres élus dans les départements par un collège électoral restreint, 2^o des membres de droit, 3^o des membres nommés à vie par le Président de la République.

sion pour accomplir sa tâche qu'à déterminer les attributions du Sénat : elles ne pouvaient être moindres que celles de la Chambre des Députés, et elles devaient assurer au Sénat par le vote de toutes les lois, la plénitude de la puissance législative. Or la loi ne serait pas l'œuvre du Sénat, s'il n'avait que le droit de s'y opposer sans avoir le droit de la réviser. Il doit donc participer à titre égal aux attributions de la Chambre des Députés, à moins de lui être sacrifié.

« Il ne serait pas aussi déplacé, de revendiquer pour la Chambre des Députés nommée directement par tous les électeurs, le droit de régler seule les lois d'impôts et le budget, qui en Angleterre restent étrangers à la Chambre des Lords et dans lesquels le Sénat des Etats-Unis ne peut prendre aucune initiative.

« Mais en France, n'est-ce pas dans la question de budget et d'impôt, que le contrôle du Sénat peut être le plus salutaire et le plus nécessaire ? N'y a-t-il pas dans la loi de finances des dispositions législatives qui pourraient désorganiser d'importants services ? Ne faut-il pas garantir les intérêts de la propriété, dont le Sénat doit être le gardien titulaire, contre une répartition arbitraire des charges publiques, qui pourraient être le signal d'une révolution sociale .

« Dans la même pensée, le droit d'initiative et le droit d'interpellation ne peuvent être refusés au Sénat. Les lui contester ce serait le déshériter de la participation au gouvernement qu'il s'agit de lui garantir. »

On ne contestait pas sous l'empire de ces textes que le Sénat n'eût des droits financiers égaux à ceux de la Cham-

bre. Mais, comme nous allons le voir, cette rédaction ne fut pas adoptée.

Il y a là néanmoins une constatation à faire, et elle n'est pas sans importance, car d'après le système de la Commission, la moitié seulement des Sénateurs tirait ses pouvoirs de l'élection, tandis que, d'après la combinaison qui devait finalement triompher, les deux tiers des membres du Sénat étaient élus.

Le projet de la Commission ayant sombré (1), on crut un instant que l'édifice constitutionnel si péniblement élevé serait irrémédiablement compromis, car l'existence d'une seconde Chambre était une condition *sine qua non* de sa réalisation et sur le point si important de son organisation on ne parvenait pas à se mettre d'accord.

C'est alors qu'à la suite de la séance du 12 février, l'Assemblée Nationale se remit résolument au travail.

Le 12 février, MM. Waddington et Vautrin présentèrent un projet de loi sur l'organisation du Sénat. Le 15 février, M. Clapier fit une troisième proposition. La Commission des Trente, à laquelle ces projets étaient soumis, en reçut encore d'autres de MM. Cezanne, Tallon, d'Andelarre et Wallon.

Le contre-projet de M. Wallon fut adopté par l'Assemblée Nationale et l'article 8 de la loi constitutionnelle fut ainsi rédigé.

« Les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des Députés et votées par elle. »

Nous avons vu que jusqu'alors, en présence de textes semblables, le droit d'amendement pour la Chambre haute

(1) Voir le *Précis de droit constitutionnel* de M. Esmein, p. 683.

était certain, et que l'on réservait seulement à la Chambre des Députés un droit de priorité. La Charte de 1830 déclarait même que « toute loi d'impôt doit d'abord être votée par la Chambre des Députés ». On le voit, l'adjonction du mot voté à l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février n'était pas une nouveauté. Ce mot avait figuré dans la Charte de la Monarchie de Juillet, et cependant sous ce régime, la Pairie avait eu, théoriquement au moins, le droit d'amender les lois de finances.

On sait que le texte de M. Wallon fut accepté et voté par l'Assemblée sans discussion. Ce silence n'est pas suffisant pour croire qu'on ait voulu innover sur ce point et modifier la pratique parlementaire.

Que l'on n'oublie pas d'ailleurs que M. Wallon était un homme sage et modéré qui ne partageait nullement l'opinion des esprits avancés de la gauche de l'Assemblée.

De même nulle difficulté n'avait apparu, relativement au projet de M. Wallon, dans le sein de la Commission. Le rapport de M. Lefèvre-Pontalis, lu le 22 février 1875, en fait foi. Il déclare que la Commission n'a différé d'avis avec M. Wallon que sur deux points : la participation des plus imposés à l'élection des délégués des Conseils municipaux, et l'attribution au Président ou à l'Assemblée du droit de nommer les sénateurs inamovibles.

M. Cucheval-Clarigny (1) rappelle un fait qui montre bien que la majorité de l'Assemblée, lorsqu'elle votait la loi sur l'organisation du Sénat, pensait continuer les traditions parlementaires de la France. En effet deux jours après le vote de la loi qui nous occupe, M. Randot déve-

(1) *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} novembre 1876.

loppant un amendement qui avait pour but d'assigner à chaque Chambre le même nombre de membres, faisait valoir à deux reprises comme argument, l'égalité de leurs attributions.

« Quelle est l'économie de votre loi, disait-il, c'est de faire que le Sénat, ait autant de pouvoirs que la Chambre des Députés. Le Sénat fait la loi comme la Chambre, il est une partie intégrante du Congrès qui revise la Constitution et nomme le Président.

« Le Sénat sortira de l'élection comme les Députés, il aura les mêmes droits que la Chambre des Députés ; il faut donc que les deux Assemblées soient en nombre égal. »

Lors de la discussion au Sénat du projet de révision présenté par M. Jules Ferry, président du Conseil (24 juillet 1884, *J. O.* du 25 juillet). M. Wallon, sénateur, s'explique lui-même sur le sens qu'il avait voulu donner au mot « voté » dans l'article 8 :

« Les différentes Constitutions, dit-il, qui ont réglé le vote des lois de finances se sont servies d'expressions diverses. Dans la Charte de 1814 on lit « adressé », dans celle de 1830 « voté », dans le projet de M. Thiers en 1873 « soumis ». Nous avons dit « présenté et voté », mais pourquoi ? C'était pour donner plus de force encore à l'expression, c'était pour éviter tout subterfuge et pour qu'on ne pût pas dire : la loi a été présentée à la Chambre des Députés ; si la Chambre des Députés traîne en longueur, si elle y met de la mauvaise volonté, eh bien nous la présenterons au Sénat, qui pourra la voter et par ce vote nous pèserons sur la Chambre. Je crois à vrai dire qu'aucun gouvernement n'aurait eu cette pensée ; mais en tous cas ces expressions

« présentées et votées » en auraient rendu la réalisation absolument impossible. »

Qu'on ne vienne pas déclarer : mais le texte de l'article 8 de la Constitution est plus absolu que celui des Chartes de 1814 et de 1830 ; car celles-ci attribuaient à la Chambre des Députés « l'initiative des lois d'impôt », la Chambre des Pairs pouvait donc croire avoir une initiative en matière de dépenses. Avec les termes « lois de finances » employés en 1875, termes plus généraux, l'initiative de la Chambre des Députés s'adresse aussi bien aux lois de dépenses qu'aux lois fixant les impôts à percevoir.

Nous admettrons cette opinion, quand on nous aura démontré qu'on peut faire figurer une dépense au budget, sans exercer une influence sur la fixation des recettes c'est-à-dire sur l'impôt.

Voilà les précédents, voilà la discussion des lois constitutionnelles. Ce n'est pas en présence de ces témoignages si concordants, qui remontent aux premiers temps de notre vie parlementaire, que l'on peut présenter les droits du Sénat comme une chose nouvelle.

L'Assemblée Nationale conservait donc au Sénat tous ses pouvoirs de contrôle en matière de lois de finances. Il nous faut voir, ce que ceux-ci allaient devenir, lorsque la machine constitutionnelle fut appelée à fonctionner.

SECTION X

Le fonctionnement de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24-28 février 1875 et la discussion du budget de l'exercice 1877.

L'activité parlementaire se manifeste en quelque sorte sous deux aspects. Il y a l'action législative qui consiste à proposer les lois et à les voter, il y a l'action gouvernementale qui réside dans la responsabilité ministérielle et le vote des sommes nécessaires aux divers ministres pour solder les dépenses de leurs départements.

C'est par la seconde que se fait sentir surtout la puissance des Assemblées. C'est par elle qu'elles restent maîtresses du pays et que le Cabinet est contraint d'être le fidèle exécuter de leurs volontés.

Depuis 1876 la Chambre des Députés s'est toujours efforcée de s'attribuer exclusivement cette action gouvernementale. Elle a émis la prétention d'avoir seule le droit de renverser les ministères, et d'empêcher le Sénat de relever les crédits qu'elle avait écartés.

La première de ces questions, relative à la responsabilité ministérielle, constitue le commentaire de l'article 6 de la loi du 25 février 1875 et ne rentre pas dans notre sujet. Notons seulement son importance en rappelant qu'au printemps de l'année 1896, elle fut l'occasion d'une vive agitation dans le pays et dans les Chambres (1).

(1) Le Cabinet présidé par M. Léon Bourgeois refusa de démissionner devant les votes de blâme du Sénat, 11 et 15 février 1896, il fut néanmoins obligé de céder deux mois plus tard (21 avril), la Chambre haute ayant

Dès le premier budget mis en délibération devant le Parlement (1), on s'est demandé dans quelle mesure le Sénat concourait à la confection des lois de finances. Y a-t-il simplement pour la Chambre des Députés un droit de priorité ? Le Sénat peut-il rétablir les crédits proposés par le gouvernement et repoussés par la Chambre ? S'il le peut et si la Chambre persiste dans son premier vote, comment va se terminer le conflit ? Le budget va-t-il être renvoyé au Sénat, ou bien considérera-t-on les droits de la Chambre haute comme épuisés et en conséquence, va-t-on promulguer le budget jusqu'à concurrence du chiffre le moins élevé ? Mais alors que devient la disposition constitutionnelle qui veut que les lois ne soient parfaites qu'après avoir été votées par les deux Chambres ? ou bien va-t-on adopter l'avis de la Chambre qui maintient purement et simplement l'état de choses existant ? ou bien encore le budget va-t-il faire la navette entre les deux Chambres jusqu'à ce que celles-ci soient tombées d'accord ?

En droit la question n'a jamais été résolue ; elle l'a été en fait, par le système (1) du premier et dernier mot.

Cette constatation résulte de l'examen des budgets qui, de 1877 à 1897, ont été débattus dans le Parlement.

Au cours de l'année 1876, la Chambre avait supprimé, dans le projet de budget de l'exercice 1877, les crédits affectés à certaines dépenses de Cours d'appel, aux sous-

refusé de voter les crédits nécessaires à l'entretien du corps d'occupation de Madagascar.

Rappelons que le 15 mars 1890, le Cabinet Tirard s'était retiré devant un vote défavorable du Sénat.

(1) Pierre, *Traité de droit parlementaire*.

préfectures de St-Denis et de Sceaux, aux frais de services des officiers généraux, aux traitements des desservants, des aumôniers de l'armée et de la flotte. La Chambre annulait ainsi par voie budgétaire des dépenses nécessitées par des dispositions d'ordre législatif.

La Commission des finances du Sénat saisie du projet de budget pour l'année 1877, se prononça nettement pour relever certains crédits.

Dans la séance du 19 décembre (*Journal officiel* du 20 décembre 1876), M. Pouyer-Quertier, Président de la Commission exposa une théorie des pouvoirs du Sénat. Selon lui cette Assemblée avait des droits financiers, mais ils étaient limités. Il est, selon nous, regrettable de voir, dès la première fois que la question se posait, le Sénat ne pas mettre une énergie suffisante dans la défense de ses prérogatives.

« Nous n'avons pas eu, dit-il, à propos du budget de l'exercice prochain, à soulever de discussions théoriques sur la nature et l'étendue de nos pouvoirs, il nous a suffi d'être assurés que dans les propositions que nous avons l'honneur de vous soumettre, nous n'excédons pas ces pouvoirs.

« Nous vous demandons de rétablir certains crédits ou certaines portions de crédits, demandés d'abord par le Gouvernement, réduits ou supprimés depuis par la Chambre des Députés et de retrancher certaines dispositions législatives qui ne figuraient pas dans le projet ministériel. Ces propositions ont uniquement pour objet d'assurer le maintien des lois existantes ou la marche de services publics régulièrement établis.

« Ainsi fixé notre droit est incontestable, et nous

avons été dans notre Commission unanimes à le reconnaître.

« Il est conforme à l'esprit de la constitution, au texte même de la loi, à toutes les traditions parlementaires de notre pays. C'est en invoquant ces traditions que nos devanciers, même sous des régimes bien différents du nôtre, ont toujours maintenues, c'est surtout en nous appuyant sur des dispositions du nouveau pacte constitutionnel que nous avons accepté et discuté le projet qui vous est soumis.... La Chambre des Députés a fait un libre usage de ses droits, vous userez largement des vôtres. C'est cette égale liberté qui fait l'honneur des pouvoirs et qui sagement pratiquée produira leur accord. »

M. Ernest Picard répondant à Pouyer-Quertier fit observer que dans l'application des droits du Sénat, il y avait surtout une question de mesure : « Ce n'est qu'en face des questions, quand elles viendront en discussion, que nous en verrons la portée et le développement, que nous pourrons préciser quels sont nos droits pour en user librement et quels sont nos devoirs pour ne pas entraver la marche des affaires du pays et pour maintenir l'harmonie entre les deux Pouvoirs qui constituent en France le Corps législatif » (*J. O.*, page 9535).

En somme c'était la théorie de M. Pouyer-Quertier présentée sous une autre forme. Pour ces orateurs les efforts du Sénat devaient tendre à relever les crédits supprimés, ayant pour but d'assurer le fonctionnement des services publics.

Le lendemain, c'est-à-dire le 21 décembre, comme on discutait au Sénat le premier amendement présenté par

la Commission des finances, deux autres systèmes furent proposés, l'un de M. Tolain était la négation des droits du Sénat, l'autre de M. Bernard n'accordait à la Chambre qu'un droit de remontrance.

En somme les deux théories quoique différentes aboutissaient au même résultat, annihiler l'autorité du Sénat.

Voilà à cet égard les paroles de l'honorable M. Tolain (*J. O.* du 22 décembre 1876) : « La Commission du budget a préféré usant — c'est ainsi qu'elle s'exprime — de ses droits rétablir directement les crédits. Elle n'est animée, j'en suis sûr, d'aucun sentiment d'hostilité contraire à la Chambre des Députés ; elle désire l'harmonie des Pouvoirs ; et cependant elle croit devoir rétablir certains crédits. Eh bien de même la Chambre des Députés sans aucun esprit d'hostilité contre le Sénat, également désireuse de s'accorder avec lui, peut pourtant croire de son droit de maintenir sa première décision et de ne pas voter les crédits rétablis par le Sénat. Il y a là un procédé qui évidemment va prendre beaucoup de temps..... Je dis, écartant complètement la question théorique en me plaçant uniquement sur le terrain pratique, que la Chambre des Députés ayant la priorité pour les questions de finances, doit avoir par cela même le dernier mot pour ces mêmes questions, lorsqu'elles reviennent devant elles. »

Le système du premier et dernier mot était formulé. Ainsi, quand la Chambre avait statué en appel sur la décision du Sénat, celui-ci n'avait plus qu'à s'incliner, qu'à enregistrer la décision qu'on soumettait à sa délibération.

Selon le rapporteur, M. Bernard, la Chambre avait encore le dernier mot et le Sénat n'avait qu'un droit de remontrance.

« Nous avons pensé, disait-il, que quand un crédit proposé par le ministère a été discuté devant la Chambre des Députés, qu'il eût été accepté ou repoussé par elle, il appartenait au Sénat de par la constitution d'examiner à nouveau la question et après l'avoir discutée, de la repousser ou de l'accepter suivant sa volonté,... et alors quelle sera... la solution du litige ? Elle ne me paraît pas quant à moi difficile. Il me paraît incontestable que quand la Chambre des Députés a refusé un crédit, que la discussion sur ce crédit recommence devant le Sénat, si le Sénat rétablit ce crédit, c'est un appel qu'il fait à la Chambre des Députés pour une nouvelle délibération, pour un nouvel examen.

« Mais si la Chambre des Députés persiste à refuser ce crédit, il faut cependant bien le reconnaître, ce crédit ne peut pas figurer dans la loi de finances comme un crédit approuvé. Pourquoi ? Parce que la loi de finances comme toutes les lois a besoin pour être une loi, d'avoir reçu l'approbation commune de la Chambre des Députés et du Sénat. »

Le rapporteur expliquait que le relèvement de 40.000 fr. demandé par la Commission pour les Cours d'appel était nécessaire, car, dans l'espèce, la Chambre, par son vote, avait porté atteinte à une loi spéciale. Mais il faisait, à notre avis, une concession fâcheuse quand il ajoutait : « Sans doute, à la rigueur, on comprend très bien qu'une loi spéciale puisse être modifiée par le vote même du budget devant la Chambre des Députés et devant le Sénat, quand l'accord existe sur ce point. »

Que l'on fasse une loi spéciale si l'entente existe entre les deux branches du Parlement, mais que l'on n'introduise

pas dans le budget des dispositions qui lui soient étrangères, alors même que les deux Chambres se seraient entendues sur les matières à réformer. Porter une pareille atteinte aux principes constitutionnels serait chose dangereuse, car la Chambre élective se laisserait entraîner dans la suite à faire des réformes par voie budgétaire, sans s'être cette fois accordée avec la Chambre haute.

Qu'on ne réduise donc pas les crédits nécessaires à l'exécution des lois. Tant que la loi existe, il importe que le Sénat la fasse respecter.

Le Sénat ayant voté 822.822 francs d'augmentations de crédits, le budget fut soumis de nouveau à la Chambre des Députés. Les débats s'ouvrirent le 28 décembre 1876 (*J. O.* du 29). Ce fut une séance mémorable. Une brillante joute oratoire fut soutenue entre M. Gambetta et le Président du Conseil des Ministres, M. Jules Simon.

M. Gambetta prétendait que le Sénat n'avait pas le droit d'inscrire au budget des crédits qui n'avaient pas été votés par la Chambre, et pour le démontrer il recourait d'abord à la tradition, puis invoquait le texte même de la Constitution.

« En France, Messieurs, disait-il, soit que le pays ait été placé sous un régime monarchique héréditaire, ou sous un régime de monarchie transactionnelle, soit sous l'Empire, le Consulat et la République....., partout et toujours on rencontre un principe uniforme, à savoir que la Chambre des Députés, le Corps législatif possède seul l'initiative en matière de lois d'impôt, tandis que la haute Chambre, en matière de dépenses comme en matière d'impôt, n'a qu'un droit de contrôle qui varie avec les régimes politi-

ques. Tantôt, selon les uns, ce droit de contrôle, c'est le droit de s'opposer en bloc à la promulgation du budget, parce qu'elle lui apparaît comme inconstitutionnelle, c'est le régime impérial ; tantôt, selon les autres, la haute Chambre, n'a qu'une sorte de droit de remontrances, d'observations, une espèce de droits qui figure à l'état de vœux, de réflexions dont on retrouve la trace dans les rapports des Commissions, le droit de s'opposer à l'établissement d'une mesure frivole, qui paraîtrait compromettre la prospérité, la liberté et la propriété du citoyen. Mais, quant à un pouvoir propre, à un pouvoir qui constituerait un droit d'initiative pour la Chambre haute, en matière d'impôts, en matière de dépenses, ce pouvoir n'a jamais été concédé ni par les textes ni par la pratique. »

Et l'orateur citait alors des exemples tirés de l'histoire parlementaire de 1814 à 1848, afin de prouver que la Chambre des Pairs n'avait pas le droit d'amendement.

Mais ces exemples ne vont-ils pas à l'encontre de sa pensée ? ils ne marquent qu'une chose, c'est que le droit d'amendement qui n'était pas dénié en théorie aux Pairs ne fut pas exercé par eux en pratique. Reprenons, en effet, le principal exemple de M. Gambetta, le précédent du 25 juillet 1846. Eh bien, que voyons-nous ? c'est que M. de Montalembert demandait le rétablissement au budget des Cultes d'un crédit de 41.000 francs à allouer aux ecclésiastiques ayant dépassé un certain âge. Puis sur les engagements pris par le gouvernement qui ne contestait en rien le droit d'amendement de la Chambre des Pairs, le noble Pair ne proposait pas cette année d'augmenter le crédit porté au budget des Cultes.

Voilà d'ailleurs la citation que M. Gambetta extrayait du *Moniteur Universel* : « C'est en se confiant dans cette promesse (1), que le noble Pair ne propose pas cette année d'amendement, pour accroître le fonds porté à ce chapitre. Le droit de la Chambre des Pairs en matière de dépenses, comme en toute autre, ne saurait être méconnu si on veut rester dans les termes et dans l'esprit de la Charte. Le *premier vote sur les lois d'impôt* appartient sans doute à la Chambre des Députés, *mais on ne peut en conclure que la Chambre des Pairs n'ait pas le droit de voter par amendement* une augmentation de dépenses dans un chapitre du budget. La loi qui fixe le budget des dépenses n'est pas, en effet, à proprement parler une loi d'impôt ; c'est seulement lorsque le budget de l'État est arrêté en dépenses qu'intervient le vote de l'impôt qui doit y pourvoir et sur lequel la Chambre des Députés doit constitutionnellement voter la première. »

M. Gambetta va s'efforcer de tirer de la distinction faite par M. de Montalembert entre les lois de dépenses et les lois d'impôts une conclusion en faveur de sa thèse.

D'abord nous ne croyons pas que M. de Montalembert ait voulu attacher une importance particulière à cette distinction, puisqu'il dit d'abord : « Le *premier vote sur les lois d'impôts* appartient sans doute à la Chambre des Députés, *mais on ne peut en conclure que la Chambre des Pairs n'ait pas le droit de voter par amendement* une augmentation de dépenses dans un chapitre du budget », et que s'il distingue ensuite les lois d'impôt des lois de dépenses c'est uniquement pour dire que la Chambre des

(1) Que le crédit serait rétabli l'année suivante.

Députés a la priorité dans le vote des lois d'impôts, ce qui n'est contesté par personne. Il ne soutient pas que la Chambre des Pairs ne puisse pas amender les lois d'impôts, et qu'elle aurait au contraire ce droit à l'égard des lois de dépenses.

Cette distinction aurait-elle même été faite, qu'elle ne serait nullement concluante, à moins qu'on ne nous prouve que l'on puisse faire des dépenses nouvelles, sans influencer sur l'équilibre budgétaire et sans être dans la nécessité d'établir des impôts nouveaux.

Il n'y a, et nous l'avons déjà dit, qu'une conclusion à tirer de l'histoire de la Chambre des Pairs : c'est qu'elle ne sut pas faire usage des prérogatives que personne ne songeait à lui contester.

M. Gambetta, arrivant à la discussion des lois constitutionnelles de 1875, reconnaissait que l'article 12 du projet rapporté par M. Lefèvre-Pontalis n'établissait qu'un simple ordre de discussion. La priorité était donnée à la Chambre des Députés et le Sénat conservait même en matière de finances la plénitude de la puissance législative.

« Ah, disait-il, si on avait voté le texte de M. Lefèvre-Pontalis, c'est-à-dire si on avait donné raison aux desseins politiques qui animaient la Commission des lois constitutionnelles, desseins qu'elle expliquait dans un second rapport, car elle ne s'est pas tenue pour battue ce jour-là, et est revenue à la charge dans les séances des 20 et 22 février. Ah ! si on avait adopté le texte de M. Lefèvre-Pontalis, le Sénat et ceux qui défendent la nouveauté à laquelle il vient de se livrer auraient absolument raison. Mais que s'est-il passé ? il s'est passé tout le contraire.

« On se trouvait en présence du texte de M. Lefèvre-Pontalis et des commentaires qui l'accompagnaient non seulement ce jour-là, mais quelques jours après quand faisant un autre rapport il disait : « Mais comment, vous voulez adopter un autre texte que celui que nous vous proposons ? Vous ne sentez donc pas, que le pays va vous envoyer une Chambre démocratique radicale ? au nom du péril social, il faut évidemment que cet article passe tel que nous l'avons rédigé. »

L'argumentation de M. Gambetta serait excellente, si dans la séance de la Commission des Trente ou dans celles de l'Assemblée, la question des attributions financières du Sénat avait été soulevée. Mais, nous le savons, il n'en fut rien.

Ce que l'on avait discuté, c'était l'organisation du Sénat tout entière, question beaucoup plus importante, qui faillit faire sombrer tout l'édifice constitutionnel.

Ainsi le projet de M. Wallon, pas plus que ceux de M. de Broglie ou de M. Dufaure, ne voulait innover sur le point qui nous occupe, il ne faisait autre chose que de s'en référer aux précédents.

Enfin, se demandait M. Gambetta : « que dit cet article 8 ? Après avoir établi en toute matière l'égalité du droit, au point de vue de l'initiative législative, entre la Chambre des Députés et le Sénat, l'article 8 s'arrête et dit : « Toutefois les lois de finances devront être en premier lieu présentées à la Chambre des Députés et votées par elle. »

« Eh bien, Messieurs, quelle est notre prétention ?

« Notre prétention est la suivante : C'est que, lorsqu'on vous a présenté un projet de loi financier, que vous avez

délibéré et que vous avez voté, s'il s'agit d'une dépense, c'est-à-dire de l'ouverture d'un crédit, quand vous l'avez supprimé, il ne reste plus rien de cette proposition faite par le Cabinet dans le monument législatif que vous envoyez devant la Chambre haute, et alors devant la Chambre haute pour pouvoir reprendre ce crédit qui est mort, qui n'a plus d'existence, de vie législative, il faudrait soutenir qu'en matière d'ouverture de crédit, le Sénat a une force propre, une initiative personnelle.

« Messieurs, je vous adjure de bien réfléchir à la conséquence et à la portée de ce mot « votées » et de ces mots « lois de finances ». Car enfin le Pouvoir législatif ne réside pas dans le Cabinet. Quand l'honorable Ministre des Finances vous apporte un projet, qu'est-ce qu'il vous apporte ? Une motion ministérielle.

« Cette motion ministérielle ne peut revêtir le caractère de législation, recevoir la vie, l'existence légale, devenir un mouvement de droit qu'à une condition, c'est que vous y ayez appliqué votre ratification. »

Pour permettre au Sénat de reprendre un crédit proposé par le gouvernement, il faudrait lui donner l'initiative du vote des lois de finances ; ce qui serait anticonstitutionnel. Voilà ce que proclamait le grand tribun. Réfutant à l'avance l'objection qu'il prévoyait, à savoir que la Chambre des Députés pourrait ainsi librement suspendre la vie administrative, la vie militaire, la vie diplomatique du pays, refuser toutes les ressources et mettre toutes les lois en interdit, il considérait ce danger comme chimérique. D'ailleurs, le Sénat n'était-il pas armé du droit de dissoudre la Chambre, et alors qu'avait-il à craindre ?

N'était-ce pas à la Chambre à se montrer inquiète vis-à-vis d'une Assemblée déjà armée du droit de dissolution et qui, à l'entendre, serait libre de contrecarrer en matière de finances les mandataires directs des contribuables ?

M. Gambetta concluait donc en ces termes : « La première Chambre a le droit par l'organe de son rapporteur, de ses commissaires et du Cabinet même, elle a le droit de vous faire des remontrances et de vous dire qu'elle trouve tel ou tel impôt, tel crédit, telle suppression de crédit, injuste, pas convenable et difficilement justifiable ; elle a le droit de vous l'indiquer, en suspendant son vote sur l'ensemble du budget, jusqu'à ce que vous ayez consenti ou expliqué les modifications que vous avez adoptées. Oui, elle a ce droit ; mais elle n'a pas celui de créer des dépenses parce qu'alors, elle cesse d'être un pouvoir de contrôle, elle s'arroe un pouvoir qui n'appartient qu'aux représentants des contribuables, et que de plus, elle ne trouve pas dans la législation un texte qui lui donne le droit d'initiative. »

M. Jules Simon, Président du Conseil, répliqua au discours de M. Gambetta en le réfutant point pour point.

Tout d'abord il écartait les précédents historiques, négligeant de répondre « à un discours rempli d'érudition », dans lequel il « est arrivé à l'honorable préopinant ce qui arrive aux hommes les plus instruits et les plus érudits en ces matières, de commettre quelques erreurs.

« Par exemple, disait-il, je lui rappellerai, bien que je ne veuille pas entrer dans la discussion de l'exercice qui a été fait par les assemblées antérieures de leur droit d'amendement, mais seulement montrer qu'on peut se tromper

dans ses énumérations, je lui rappellerai que précisément aux Etats-Unis, il y a eu assez récemment une lutte entre le Sénat et la Chambre des Députés. Lors du vote du dernier budget américain, la Chambre des Représentants avait supprimé un grand nombre de crédits que le Sénat a jugé néanmoins nécessaires, pourquoi ? Parce que la suppression de ces crédits entravait le fonctionnement de services régulièrement établis par les lois du pays. Cela s'est passé lors de la dernière discussion du budget.

« Le Sénat a rétabli certains crédits ; la Chambre a maintenu son opinion. Le conflit a empêché la promulgation de la loi des finances. Le Président a adjuré les Chambres de se mettre d'accord. On a dû voter des lois provisoires et ce n'est, que trois semaines après l'ouverture de l'exercice, que l'accord s'est produit par l'établissement de certains crédits. »

« D'ailleurs, ajoutait M. Jules Simon, notre Sénat est électif, et en admettant même que les Chambres des Pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet n'aient pas eu le droit d'amendement, s'ensuit-il que le Sénat électif de la troisième République n'ait pas ce droit ?

« La question est uniquement celle-ci ; l'article 8 de la Constitution établit-il, que le Sénat a le droit, après la Chambre des Députés, d'examiner les crédits qui ont été proposés, de supprimer les uns et de rétablir les autres ? La question est là, chercher ailleurs c'est déplacer la question et changer les situations.

« Par conséquent ce que nous avons à examiner, c'est le sens de l'article 8 » et M. Jules Simon le fait avec l'esprit de logique et d'impartialité qui lui est habituel.

« Puisque, dit-il, les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre et votées par elles, ces lois doivent en second lieu être présentées à une autre Chambre et votées par une autre Chambre. Cela est tellement manifeste, que j'éprouve quelque embarras à l'affirmer d'une façon plus complète. Elles sont donc présentées en premier lieu à une Chambre, donc elles sont présentées en second lieu à une autre Chambre ; elles sont votées en premier lieu par une Chambre, donc elles sont votées en second lieu par l'autre Chambre.

« Eh bien, à présent où donc est la difficulté ? Ce n'est pas dans le mot *présenter*, certainement puisqu'on présente d'abord la loi à la Chambre des Députés, il faudra la présenter ensuite au Sénat. Est-ce sur le mot *votée* ? mais le mot *votée* est aussi clair que le mot *présentée*, on vote d'abord la loi dans la Chambre des Députés, on vote ensuite la loi dans le Sénat.

« Je le demande aux députés qui m'entendent, et qui sont des législateurs, je le demande à quiconque connaît la langue française, le mot *voter* peut-il avoir une autre signification que celle que j'indique : La Chambre vote, le Sénat vote.

« La Constitution ne fait pas de différences, elle ne dit pas que la Chambre des Députés votera dans certaines conditions et que le Sénat votera à d'autres conditions ; elle dit seulement que la Chambre des Députés votera la première et que le Sénat votera le second. Voilà ce que dit la Constitution, et je dis que, si vous ajoutez quelque chose à cet article, vous l'ajouterez, mais que cela n'y est pas.

« Est-ce que nous pouvons admettre que dans la pensée

de ceux qui adoptèrent cet article de la Constitution portant que le budget est présenté d'abord à la Chambre des Députés et ensuite au Sénat, il y avait cette restriction : mais quand le Sénat votera, il ne votera pas comme aura voté la Chambre des Députés, il votera d'une certaine façon que nous sous-entendons, et qui consiste en ce qu'il pourra bien effacer des dépenses, mais qu'il ne pourra pas rétablir des crédits ? »

M. Jules Simon expliquait avec concision, comment on peut arriver à fausser un texte en y ajoutant mentalement des dispositions qui y sont étrangères. Ah ! si la Chambre des Députés eût pu réviser à elle seule la Constitution, son opinion eût été soutenable, mais il s'agissait alors de l'interpréter et non de la fausser pour faire triompher sa manière de voir.

D'ailleurs, la Chambre des Députés était-elle en péril ? Non, évidemment. Le Sénat avait le droit de rétablir un crédit, il l'avait fait, mais, est-ce que pour cela il créait, au ministère ou à tout autre, le droit de faire une dépense, est-ce que les Députés n'étaient pas là ?

« M. Gambetta, continuait le Président du Conseil, disait qu'il ne reconnaissait pas au Sénat le droit de rétablir un crédit ; que le Sénat avait seulement le droit de dire à la Chambre qu'il lui semblait qu'elle avait eu tort de rayer du budget ou de ne pas y inscrire tel ou tel crédit et qu'il lui demandait de réfléchir, de discuter et de voter une seconde fois.

« Certainement, on aurait pu mettre cela dans la Constitution ; on aurait pu dire : quand le Sénat pensera que la Chambre des Députés en votant la suppression d'un

crédit, a fait un acte de nature à compromettre ou détruire un service public, il pourra provoquer une deuxième délibération, mais là se bornera son droit en matière de budget.

« Oui, certainement on aurait pu, je le répète, écrire cela dans la Constitution, mais ce n'est pas cela qu'on y a écrit ; on y a écrit, le Sénat votera le budget, et il l'a voté. »

M. Jules Simon insiste sur l'idée que le vote du Sénat n'engage nullement la Chambre ; « n'adoptez pas, disait-il, la proposition du Sénat, elle n'existera plus, personne ne peut le contester ».

Reste le droit de dissolution, arme redoutable dont le Sénat peut menacer la Chambre, en la mettant dans l'alternative d'avoir à se soumettre ou d'avoir à se représenter devant les électeurs. Voilà ce qui effrayait M. Gambetta, mais le danger n'est pas grand car le Sénat n'est pas seul investi du droit de dissoudre. Le Sénat n'a que le droit de consentir à la dissolution demandée par le Pouvoir exécutif. Ce n'est donc pas seulement le Sénat, ce sont le Sénat et le Président de la République qui, après s'être accordés, peuvent mettre un terme au mandat de la Chambre des Députés.

Est-il probable d'ailleurs que le Sénat dise à la Chambre : vous accepterez ma proposition ou je vous dissoudrai. Car ce n'est pas seulement à propos des lois de finances que le Sénat pourrait tenir ce langage, il pourrait en dire autant à propos de n'importe quelle loi. Et puis qu'on n'abuse pas de ce spectre : la dissolution ; on sait très bien que celle-ci ne saurait être utilisée d'une manière excessive, sans danger pour ceux qui l'emploieraient, et que

le Sénat est trop respectueux de la souveraineté nationale pour s'en servir, à seule fin de favoriser un coup d'État.

M. Jules Simon terminait son discours en conjurant la Chambre de bien vouloir passer à la discussion des articles, de les examiner, et de les accepter ou de les rejeter en toute liberté. Pourquoi ne pas reconnaître au Sénat la faculté d'amender alors qu'il avait le droit incontestable de rejeter le budget en bloc ?

Le grand argument pratique de M. Gambetta était que l'on risquait fort de voir alors le budget faire la navette, et aller successivement d'une Chambre à l'autre. Mais la discussion n'est-elle pas normale dans le régime parlementaire ? En fait qu'arriverait-il ? c'est que l'Assemblée, qui sentirait avoir contre elle l'opinion publique, céderait ; la victoire resterait toujours au plus sage.

Cependant, la Chambre de 1876, accepta 281.390 francs d'augmentation sur 822.822 francs demandés par le Sénat. Les magistrats des Cours d'appel, les desservants, les aumôniers de la flotte, les sous-préfets de Saint-Denis et Sceaux payèrent les frais de la lutte.

L'on eut dès le lendemain de ce vote la preuve qu'un conflit n'était pas à craindre, puisque le Sénat dans sa sagesse accepta le budget amendé par la Chambre à l'unanimité de 261 votants.

Il appert de la discussion du budget de l'exercice 1877, que dès l'origine de l'application de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, les hommes politiques n'étaient pas d'accord sur les attributions du Sénat en matière de finances.

Deux choses cependant paraissaient incontestées : la

première, que le Sénat avait toujours le droit de proposer une diminution de crédits; la seconde, que la Chambre et le Sénat avaient des droits égaux sur les dispositions législatives insérées dans la loi annuelle du budget.

Comme l'exprimait M. Gambetta, dans la séance du 28 décembre 1876 (*J. O.*, p. 9836): « Le Sénat a sur nos dépenses un pouvoir de contrôle, il a également sur les dispositions que vous insérez dans vos lois de finances un pouvoir égal au vôtre. Ainsi par exemple dans votre budget, vous avez introduit, et cela sur notre propre suggestion, des dispositions législatives touchant le Chapitre de St-Denis, les sous-préfectures de St-Denis et de Sceaux, la construction des chemins de fer, une nouvelle indemnité d'entrée en campagne pour les officiers du 19^e Corps. Il est indiscutable, que nous sommes là en présence de dispositions législatives d'un caractère permanent, dont les effets se prolongent au delà des budgets, au delà des exercices, jusqu'à ce qu'elles aient été abrogées formellement par d'autres dispositions législatives.

« Là, nous reconnaissons que le Sénat use de son droit d'égalité en matière d'initiative sur toutes autres matières que la matière financière, en révisant, en rétablissant, en substituant des rédactions à celles que vous lui aviez expédiées. Et alors, quand il a ainsi agi, vous êtes obligés d'enregistrer sa décision, vous ne pouvez pas réagir contre sa volonté, et cela est juste, cela est légitime, cela est conforme à l'article 8 aussi bien dans son paragraphe 1^{er} que dans son paragraphe 2. »

M. Jules Grévy, Président de la Chambre, ayant à formuler son avis à propos de la direction à donner aux dé-

bats, disait : « Qu'est-ce qu'une disposition législative insérée dans une loi de finances ? c'est une véritable loi. Or quand une loi a été votée par la Chambre, si elle est repoussée par l'autre, elle ne peut être reproduite immédiatement par la Chambre qui l'avait votée en premier lieu. La disposition en question ayant été repoussée par le Sénat, la Chambre ne peut donc la reprendre. »

Nous sommes d'accord sur ce point avec MM. Gambetta et Grévy, mais alors ne serait-il pas logique de permettre au Sénat de relever tous les crédits dont l'omission porterait atteinte au fonctionnement des lois en vigueur ? Peut-on dire qu'en supprimant par exemple les crédits nécessaires à l'entretien des sous-préfectures de St-Denis et de Sceaux, la Chambre ne fait pas œuvre de législation, et qu'alors le Sénat n'est pas libre de rétablir les crédits nécessités par la loi. C'est là une question qui ne fut pas posée en 1876 et qui fut seulement envisagée en 1885, comme nous le verrons tout à l'heure.

En réalité, M. Gambetta et les partisans des droits exclusifs de la Chambre, raisonnaient dans un esprit de politique. Ils n'avaient accepté que, forcés par les circonstances, l'existence d'une seconde Chambre et leur but était de l'amoindrir. En outre, le Sénat produit du suffrage universel à plusieurs degrés était en majorité monarchiste, c'est encore ce qui déterminait les républicains à s'élever contre cette Chambre qu'ils considéraient comme le refuge des ennemis du gouvernement établi. violemment attaqué par la gauche de la Chambre, mollement défendu par le gouvernement, le Sénat était en proie aux attaques des républicains de toutes nuances. Les agressions des ra-

dicaux plus franches, laissaient voir nettement le fond de leur pensée qui était la suppression du Sénat, les modérés au contraire, voulaient conserver la dualité du Pouvoir Législatif, mais tendaient à en amoindrir les effets.

La dissolution de la Chambre prononcée par le Sénat sur la demande du Maréchal de Mac-Mahon, les élections législatives qui suivirent, ne firent qu'augmenter l'hostilité de la Chambre populaire vis-à-vis de la Chambre haute. Il semblait que celle-ci se fût rendue coupable de complicité dans une tentative de coup d'État ; et cette dissolution entreprise mal à propos faisait du droit de dissoudre la Chambre des Députés une arme impopulaire. L'autorité du Sénat à la suite du 16 Mai 1877 se trouvait singulièrement diminuée.

La lutte entre les deux Assemblées, après les élections républicaines du 14 octobre 1877, allait donc revêtir encore davantage le caractère politique. De plus en plus, on perdait de vue le texte de la Constitution, afin d'affirmer la volonté souveraine des élus du suffrage universel contre le Sénat, où la majorité appartenait à la coalition monarchique (1).

Ce qui prouve bien, qu'au fond il y a là une pure question politique, c'est ce que la Chambre des Députés ne conteste pas au Sénat le droit d'amendement pour les lois de finances autres que celles du budget.

Nous empruntons à cet égard au *Précis de droit constitutionnel* de M. Esmein un précédent intéressant.

Le 16 novembre 1891, on discuta à la Chambre des Dé-

(1) Les élections sénatoriales du 5 janvier 1879 rendirent au Sénat une majorité républicaine.

putés un projet de loi sur l'entrée en France des pores américains ; le droit voté par la Chambre avait été relevé par le Sénat.

M. Peytral déclara à la tribune du Palais Bourbon : « Nous sommes appelés à nous prononcer sur une taxe de douane primitivement votée par la Chambre et relevée par le Sénat. En matière fiscale, lorsque la Chambre a pris une décision et fixé le quantum d'une taxe le Sénat peut-il légalement et constitutionnellement élever cette taxe? ».

M. le Président répondit : « Voulez-vous me permettre de vous dire que, en ce qui concerne la question constitutionnelle, les précédents de 1881 vous donnent tort. Le Sénat a déjà relevé les tarifs et la Chambre n'a pas insisté. »

Les droits de la Chambre haute étaient donc reconnus, et encore, remarquons-le, il ne s'agissait pas ici d'une dépense à faire, d'un relèvement de crédit ; mais ce qui est plus important, de l'élévation du taux d'un impôt à percevoir.

SECTION XI

Discussion des budgets de 1878 à 1896.

La Chambre des Députés, élue à la suite des événements du 16 Mai, suivit lors de la discussion du budget de 1878 les mêmes principes que ceux précédemment exposés.

Le budget de l'exercice 1878, après avoir été amendé par le Sénat revenait devant la Chambre (Séance du 28 mars 1878 ; *Journal officiel* du 29 mars).

Le Sénat avait majoré les crédits de 1.093.027 francs.

Le Rapporteur de la Commission du budget fut d'avis de n'accepter aucune augmentation, déniaut à la Chambre haute le droit de faire des renchérissements dans les dépenses. Cependant, sur les instances du Ministre de la Guerre, la Chambre accepta un relèvement de crédit de 60,000 francs, en faveur des pensionnaires de l'hôtel des Invalides.

Depuis cette date du 28 mars 1878, jusqu'en 1884, on constate, si l'on examine la collection du *Journal officiel*, que jamais la Chambre n'a adhéré aux relèvements de crédits opérés par le Sénat. Même après le renouvellement du premier tiers du Sénat qui s'effectua en janvier 1879 et qui transforma la majorité dans la Chambre haute, la Chambre n'a cessé de vouloir détruire à son profit l'égalité établie entre les deux Assemblées.

Au budget de 1879, le Sénat avait rétabli 327,400 francs de crédits supprimés dans le service des Cultes. Le 21 décembre 1878, M. Fallières, rapporteur du budget, déclara au nom de la Commission, qu'il n'y avait lieu, « ni en droit, ni en fait », de tenir compte de la volonté sénatoriale (Séance du samedi 21 décembre 1878, Chambre des Députés, *Journal officiel* du 22 décembre).

La Chambre suivit sa Commission (1) dans la voie qu'elle lui traçait.

(1) Cette somme de 327,400 francs se répartissait ainsi : 1° au chapitre 4 on portait de 900 à 1,000 francs le traitement de 2000 desservants âgés de 50 à 60 ans : 200.000 francs ; 2° au chapitre 14 on ajoutait 112.800 francs pour le traitement des pasteurs protestants ; 3° au chapitre 16 on ajoutait 14,000 francs pour mettre les rabbins de France dans les mêmes conditions que les pasteurs protestants. M. Bardoux, ministre de l'Instruction publique et des Cultes, demandait le maintien de l'augmentation de crédit de 200.000 francs portée au chapitre 4.

Pour le budget de 1880 (*Journal officiel* des 16 et 19 décembre 1879), la Commission du budget adjura avec succès la Chambre d'accepter les réductions opérées par le Sénat, mais de rejeter toutes les augmentations introduites aux budgets de la Justice, de l'Intérieur et des Cultes.

Les budgets de 1881 (1) et de 1882 (2) furent votés avec les mêmes observations. Notons cependant, à propos de ce dernier, que le Sénat supprima le numéro 36 des dispositions législatives, comme devant faire partie d'une loi spéciale. Il était ainsi conçu :

« Il ne sera plus pourvu aux vacances qui se produiront dans le Chapitre de St-Denis. Le crédit qui y est affecté sera annulé au fur et à mesure des extinctions ». M. Rouvier, rapporteur, fit ratifier par la Chambre le vote du Sénat qu'il considérait comme légitime.

Les précédents que nous venons d'examiner, sont la consécration pratique du système qui veut que la Chambre ait le premier et le dernier mot en matière de crédits, puisque, jamais nous n'avons vu le Sénat rétablir un crédit proposé par lui au vote de la Chambre et rejeté par elle. Le Cabinet, présidé par M. Gambetta, voulut faire passer en théorie ce système qui consacrait les empiétements de la Chambre des Députés et l'annulation des droits du Sénat. Le 14 janvier 1882 il présentait au Palais-Bourbon « une proposition de résolution relative à la révision de la Constitution ».

(1) Budget de 1881. Séance du 16 décembre 1880, Chambre des députés, *J. Off.* du 17 décembre.

(2) Budget de 1882. Séance du 28 juillet 1881, Chambre des députés, *J. Off.* du 29 juillet.

Pour ce qui est des remaniements à faire subir à l'article 8, le gouvernement désirait voir l'Assemblée Nationale « exprimer dans un texte dépourvu de toute ambiguïté, ce que de tout temps il avait cru avoir été la véritable pensée des rédacteurs de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février, à savoir que la Chambre haute n'a en matière de budget qu'un droit de contrôle, et de décider ensuite qu'elle ne peut en aucun cas rétablir un crédit supprimé par la Chambre des Députés ; en sorte que, dans toutes les questions de taxes et de crédits, c'est la Chambre issue directement du suffrage universel qui aura le premier et le dernier mot ».

Et M. Gambetta concluait de la manière suivante : « Ce qu'il faut affirmer et mettre au-dessus de toute discussion, c'est que lorsqu'en matière de lois de finances, la Chambre des Députés a dit son premier mot, le Sénat a bien par l'organe de son rapporteur, de ses Commissions et du Cabinet lui-même, le droit de faire des remontrances à la Chambre, de lui dire qu'il trouve tel ou tel impôt, tel crédit, telles suppressions de crédits injustes ou inopportunes, de lui indiquer telle modification sur l'ensemble du budget, mais que le Sénat n'a que ce droit. Les remontrances, les observations du Sénat une fois présentées à la Chambre, le droit du Sénat est épuisé. La Chambre des Députés statue en dernier ressort, dit oui ou non, accepte ou rejette, mais ce vote-là est sans appel et sans cassation. »

On sait que le projet de revision de 1881 n'aboutit pas, le Cabinet Gambetta fut renversé et lors de la discussion du budget de 1883, le Parlement était en présence des mêmes difficultés.

Le 28 décembre 1882 (*J. O.* du 29 décembre) la Chambre fut appelée à statuer sur des amendements votés par le Sénat. La haute Assemblée avait opéré pour vingt mille fr. de relèvements de crédits au Ministère des Affaires Etrangères, et pour trois mille francs à celui de la Guerre. Elle avait retranché un million au crédit du Ministère de l'Instruction Publique.

La Commission du budget par l'organe de M. Sarrien, rapporteur, acceptait les réductions et repoussait les augmentations. Le budget fut ainsi modifié par la Chambre et renvoyé au Sénat qui l'adopta, mais non sans avoir fait entendre des plaintes justifiées.

Dans la séance du 29 décembre 1882 (*J. O.* du 30 décembre) le rapporteur de la Commission des Finances ayant proposé au Sénat d'accepter le budget tel qu'il avait été établi par la Chambre, M. Wallon demanda la parole et parla en ces termes :

« Le droit du Sénat au vote du budget a été nié à la Chambre des Députés, non pas seulement par un orateur, mais par le rapporteur de la Commission du budget qui a dit à la Chambre à propos des amendements votés par le Sénat : Il n'y a lieu ni en droit, ni en fait de vous proposer de revenir sur vos précédentes décisions.

« Le droit du Sénat est pourtant un droit constitutionnel qui ne peut être réduit par l'interprétation.

« Le droit égal des Chambres dans la confection des lois et le privilège de la Chambre des Députés dans les lois de finances sont établis par l'article 8 de la loi du 24 février 1875.

« Il résulte clairement que le budget doit être non pas

seulement présenté, mais voté par la Chambre des Députés avant que le Sénat en soit saisi, et ce droit est considérable, voter en premier lieu le budget, c'est vraiment le faire et qui vient après n'a plus qu'à glaner. »

Et M. Wallon, continuant à exposer ses doléances, montrait que le budget était une loi que le Sénat avait le droit de voter comme toute autre loi, or le droit de voter une loi n'implique-t-il pas celui de l'amender? De même que M. Jules Simon, le 29 décembre 1876, dans son discours à la Chambre, il est d'avis que le Sénat peut rétablir au budget ce que la Chambre y a supprimé et y introduire ce qu'elle n'y a pas mis, introduction sans péril, puisque le budget amendé revient toujours devant la Chambre.

« Le Sénat, dit-il, serait exclu en fait du vote du budget s'il n'y pouvait rien changer, et le législateur se serait démenti lui-même dans le même article, si après avoir dit que, « le Sénat a concurremment avec la Chambre l'initiative et la confection des lois », il avait en réservant à la Chambre l'initiative dans les lois de finances, dénié au Sénat le droit de prendre part à la confection du budget. Si, par impossible, il avait eu cette intention, il aurait dû dire: les lois de finances ne sont votées que par la Chambre des Députés. »

L'année suivante, chose extraordinaire, le budget de 1884 fut accepté par la Chambre des Députés avec 655.900 francs de dépenses nouvelles (1), introduites par le Sénat. C'était la première fois que pareille chose se pro-

(1) Dont 635.900 francs pour le Ministère de la Justice et des Cultes et 20.000 francs pour le Ministère de l'Intérieur.

duisait, et cela malgré l'opposition de M. Jules Roche
Séance du 29 décembre 1884, *Journal officiel* du 30 décembre).

Le vote fut acquis, grâce à M. Jules Ferry, alors Président du Conseil des Ministres et Ministre des Affaires étrangères, et à M. Sadi-Carnot, rapporteur de la Commission du budget. « L'heure est prochaine, disait M. Jules Ferry, où la question de la révision de l'article 8 sera débattue dans les formes prévues par la Constitution même, et nous entendons la réserver complètement ; ce que nous demandons à la Chambre, c'est de ne pas laisser en suspens le budget, au moment où va s'ouvrir l'exercice 1884. »

Le Président du Conseil comptait en effet déposer prochainement un projet de révision de la Constitution et il estimait que la Chambre, en n'accordant pas les crédits rétablis par le Sénat, « compromettrait de la façon la plus grave l'avenir de la révision ».

Le 24 mai 1884, M. Jules Ferry expliqua à la tribune de la Chambre, quelle était l'opinion du gouvernement quant à l'article 8 de la loi du 24 février 1875 (1).

« Depuis 1876, disait-il dans son exposé des motifs, le Sénat et la Chambre sont en désaccord sur la portée de l'article 8. Le Sénat estime que cet article n'établit pour les lois de finances aucune exception au principe général de l'égalité des droits entre les deux Chambres dans la confection des lois, qu'il prescrit seulement un ordre chronologique, une priorité dans la présentation et la délibé-

(1) Chambre des Députés, séance du 24 mai 1884, *J. O.* du 25. Séance du 31 juillet, *J. O.* du 1^{er} août. Sénat. Séances des 24, 26, 29 juillet 1884, *J. O.* des 25, 27, 30 juillet 1884.

ration des lois de finances ; que le Sénat a dès lors le droit absolu d'amender le budget, soit pour augmenter, soit pour supprimer les crédits votés par la Chambre. La Chambre croit, au contraire, qu'elle possède la plénitude des droits budgétaires, que le Sénat n'en a qu'une partie, qu'il n'a sur les finances publiques qu'un droit de contrôle et qu'il ne peut pas rétablir un crédit supprimé par la Chambre des Députés. »

M. Jules Ferry après avoir constaté, qu'en fait le désaccord entre les deux Chambres n'avait jamais dégénéré en conflit, grâce à l'esprit de conciliation qui les anime, proposait d'attribuer à la Chambre le dernier mot après deux délibérations quant aux crédits supprimés par elle. On donnait par contre le dernier mot au Sénat en matière de crédits abrogés par lui.

En somme c'était une théorie tout à l'avantage des contribuables, mais était-ce l'idéal ? N'y avait-il aucun inconvénient à son adoption ? Elle présentait un danger : c'est que la Chambre « n'abuse de son dernier mot et que sous forme de réduction de crédits elle n'anéantisse des institutions établies législativement et que des lois débattues et votées dans la forme ordinaire devraient seules pouvoir abolir ou réformer ». C'était une objection qui n'avait pu échapper à M. Jules Ferry, et il y répondait, mais sans préciser, en laissant entrevoir que l'on pourrait, à l'exemple de l'Angleterre, créer une sorte de fonds consolidé, comprenant les dépenses et les traitements afférents à certains services. Ils ne pourraient être modifiés que par l'accord des deux Chambres.

Non seulement les droits du Sénat n'étaient pas suffi-

samment réservés, mais en outre y avait-il lieu, de détruire l'égalité établie entre les Chambres, alors qu'on proposait d'élargir la base électorale dans les élections sénatoriales, par la suppression de l'institution des sénateurs inamovibles et par l'introduction de la proportionnalité du nombre des délégués municipaux à l'importance de chaque commune ?

On sait ce qu'il advint de ce projet de révision. La Chambre des Députés fut d'avis de soumettre l'article 8 à l'Assemblée Nationale, mais la Commission du Sénat fut d'une opinion contraire, elle trouvait que la révision d'une loi constitutionnelle ne pouvait être accordée qu'à la suite d'une entente entre les deux Chambres. Faute de quoi le danger serait considérable, car on ouvrirait la porte à l'imprévu, et personne ne pouvait savoir ce qui dans ces circonstances sortirait des délibérations du Congrès.

« Votre Commission, disait le rapporteur du Sénat, à une grande majorité est d'avis, que cette division de crédits en deux catégories soumises à des régimes différents et la saine appréciation de l'article 8 de la loi du 24 février 1875 concilient les droits législatifs avec les prérogatives financières de chacune des deux Chambres, et elle a écouté favorablement une proposition d'un de ses membres, l'honorable M. Faye, qui a formulé, sous réserve de modification, en un texte précis le système indiqué par le gouvernement. Mais malgré son désir de s'associer au projet de résolution qui lui était soumis, la majorité de la Commission n'a pu se déterminer à saisir l'Assemblée Nationale d'une organisation d'attributions financières qui ne lui a pas paru suffisamment élaborée. »

La Commission estimait qu'en somme, soit par des règlements intérieurs, soit par la mise en pratique des conférences entre Commissions des deux Chambres on pourrait arriver aux résultats souhaités par M. Faye, et cela au profit définitif des contribuables. On pourrait aussi en cas de conflit s'entendre sur la question de savoir si le crédit contesté correspondait réellement à une loi de service public.

Il advint que l'article 8 fut soustrait à l'examen de l'Assemblée Nationale. En vain M. Floquet demanda-t-il à Versailles qu'on entreprît la discussion des droits financiers du Sénat, la majorité de l'Assemblée refusa de le suivre sur cette pente dangereuse.

Une fois de plus la révision de l'article 8 n'avait pas abouti. Les droits financiers du Sénat restaient virtuellement intacts. Mais ils allaient recevoir de nouvelles atteintes lors de la discussion du budget de 1885 (Séance du 7 mars, Chambre des Députés. *Journal officiel* du 8 mars).

Dans ce budget le Sénat avait rétabli 3.928.492 francs de crédits et le rapporteur à la Chambre, M. Jules Roche, partisan de la pratique parlementaire antérieurement suivie, préconisait à l'égard de ces augmentations le système du premier et dernier mot à la Chambre.

« Au fond, dit-il, quelles que soient les irrégularités de la méthode suivie jusqu'ici, il ressort avec évidence des précédents rappelés ci-dessus, qu'il a toujours dépendu de la fermeté de la Chambre, de faire triompher ses résolutions, de même que la Chambre des Communes, sans aucun texte constitutionnel en sa faveur, est arrivée cependant à placer hors de toute atteinte ses droits financiers. »

Le rapporteur général considérait le droit du Sénat comme complètement épuisé par la deuxième délibération de la Chambre, « toute suppression ou diminution de crédits, disait-il, maintenue une seconde fois par la Chambre devient définitive sans appel et sans cassation ».

Cette opinion comme toutes les opinions transactionnelles fut mal accueillie. Elle ne satisfaisait pas les sectateurs des droits du Sénat, qui ne comprenaient pas qu'on pût modifier une loi autrement que par une loi votée dans la forme exigée par la Constitution ; elle mécontentait ceux qui auraient voulu qu'en sortant de la Chambre, le budget aille tout droit au *Journal officiel*.

Et l'on ne manquait pas d'attaquer M. Jules Roche, qui se voyait obligé de se montrer partisan d'une augmentation de 60.000 francs pour les Cours d'Appel et les tribunaux de première instance. Tant il est vrai que les théories les plus absolues ne sont pas infaillibles. On était bien forcé d'admettre dans la pratique que le droit d'amendement du Sénat n'était ni inutile ni dangereux.

Dans cette discussion, chose curieuse, personne n'avait été logique, car personne n'avait poussé son argumentation jusqu'à accepter ses plus extrêmes conséquences. Chacun avait suivi son raisonnement en ayant soin de s'arrêter, au moment où il pouvait devenir dangereux.

Ainsi M. Allain-Targé, qui reprenait la théorie de M. Gambetta, soutenait que le Sénat n'avait qu'un droit de réduction. Mais alors la conclusion logique ne serait-elle pas de proposer à la Chambre, non pas de passer à la discussion des articles, de les rejeter en bloc (car les rejeter en bloc serait reconnaître l'existence même des mo-

difications faites par le Sénat), mais de demander à la Chambre de repousser par la question préalable toutes les nouveautés introduites par le Sénat? Voilà la véritable formule.

Quant à M. Ribot, il démontrait avec raison que si la Chambre devait avoir ce qu'on appelle le dernier mot en matière financière, il fallait aller jusqu'au bout et dire : « Quand la Chambre a statué une seconde fois, le gouvernement a le droit de promulguer le budget sans le présenter au Sénat ; avec un pareil système on est logique, on présente quelque chose qui se tient et qui peut résister à la discussion (1). »

En réalité, ce que la Chambre cherche toujours, c'est à anéantir les pouvoirs financiers du Sénat et par cela même son pouvoir législatif. Elle veut arriver à faire du budget son œuvre propre, considérant le vote de la Chambre haute comme une simple formalité dont elle ne peut, à son grand regret, se passer, sans recourir à des procédés révolutionnaires. Une discussion du budget, loyale et sincère, serait désirable ; il faudrait écarter le point de droit constitutionnel litigieux, et discuter jusqu'à ce que l'on parvienne à une solution satisfaisante pour tout le monde. Cela ne pourrait manquer d'arriver et de la discussion jaillirait la lumière.

Le débat terminé, la Chambre passa au vote des articles et suivit l'avis de son rapporteur, rejetant la presque

(1) M. Ribot ne veut pas admettre l'existence d'un fonds consolidé, de peur de faciliter un nouveau 16 mai. Il n'admet pas non plus la théorie qui consiste à faire prévaloir le vote du crédit le plus faible, car elle porte atteinte au mandat reçu par les Députés de la part des électeurs.

totalité des relèvements de crédits. Parmi les crédits ainsi repoussés se trouvaient ceux nécessaires à l'entretien du Chapitre de St-Denis, aux bourses des Séminaires et des Facultés de théologie de province.

Par la suppression de ces crédits, la Chambre abrogeait de sa propre autorité des lois ou des décrets ayant force de loi. C'est ce que constatait au Sénat, M. Dauphin, rapporteur de la Commission des finances : « Votre Commission est d'accord avec la Chambre des Députés pour reconnaître qu'il est de bonne politique que chaque Chambre s'incline devant la seconde délibération, devant la volonté de l'autre, quand il s'agit de suppression ou de réduction de crédits appartenant au domaine financier et n'assurant pas l'exécution d'une loi spéciale. Elle ne conteste pas que l'effet de ces lois puisse être annulé ou suspendu par la voie budgétaire lorsque la Chambre des Députés et le Sénat sont d'accord pour le faire. »

M. Dauphin pensait que lorsqu'une des deux Chambres invoquant son Pouvoir législatif résistait à la suppression ou à une diminution équivalente à la suppression de crédits de cette nature, il serait souhaitable que l'autre Chambre ne cherchât pas à la contraindre par des renvois successifs du budget à des abrogations implicites de lois, que chacune d'elles aurait le droit de refuser, si elle en était saisie par un projet spécial.

Mais au Sénat même, la logique faisait défaut, car le rapporteur constatait (*Journal officiel* du 21 mars 1883), que si les deux Chambres étaient d'accord, l'abrogation d'une loi, par la suppression des crédits nécessaires à son application, pouvait être une mesure excellente. C'était là

une doctrine qui pouvait contribuer à fausser l'esprit et la lettre de la constitution.

Comment admettre qu'une loi qui ne devrait être abrogée qu'en suivant une procédure longue et minutieuse, puisse être supprimée sur la proposition d'une Commission financière ; alors que celle-ci se préoccupe avant tout de l'équilibre budgétaire et n'a pas les loisirs nécessaires pour examiner tranquillement la partie législative.

Et puis encore une fois, la loi de finances n'est qu'une loi annuelle, et il est incorrect d'y introduire des dispositions destinées à se perpétuer dans la suite des temps.

Il est triste de constater que chez nous le budget qui ne devrait être qu'un grand acte d'administration, d'où la politique serait exclue autant que possible, soit considéré par tous les partis comme le champ d'expérience le plus propice aux essais socialistes et le plus favorable aux luttes politiques et religieuses.

Dans les années suivantes, tantôt la Chambre accepta certains relèvements de crédits faits par le Sénat : il en fut ainsi dans les budgets des exercices de 1887 et de 1889 ; tantôt elle repoussa de parti pris toute espèce de modifications introduites par la Chambre haute [budgets de 1886, de 1892, de 1893, de 1894, de 1895, de 1896], tantôt elle prit comme règle de conduite de ne pas porter atteinte par voie budgétaire aux lois en vigueur. C'est ce que nous montrent les discussions des budgets de 1888, de 1890 et de 1891 (1).

(1) Voici les numéros du *Journal officiel* intéressants à consulter :

Budget de 1886. Chambre, *J. O.* du 6 août 1885 ; Sénat, *J. O.* du 7 août.

— 1887. Chambre, *J. O.* du 26 février 1887 ; Sénat, *J. O.* du

Il convient cependant de noter certaines discussions budgétaires présentant de l'intérêt pour notre étude. Ce sont celles des exercices des années 1889, 1892, 1894 et 1895.

Commençons par le vote du budget de l'année 1889 : A la séance du 15 octobre 1888, M. Charles Floquet, Président du Conseil des Ministres, déposait sur le bureau de la Chambre des Députés, un projet de revision. Il était à peu près identique, sur le point qui nous occupe, à celui présenté par le Cabinet Gambetta en 1882.

Il est curieux de constater à ce propos, que deux mois plus tard, le gouvernement présidé par M. Floquet acceptait de la part du Sénat, dans la séance du 24 décembre (1), un relèvement de crédit sur le chiffre primitivement adopté par la Chambre au sujet de la subvention nécessaire au théâtre national de l'Opéra.

Il prétendait que le Sénat pouvait parfaitement relever un crédit qui n'avait pas été voté par la Chambre des Députés, si toutefois il était inscrit et proposé dans le projet

27 février.

Budget de 1888. Chambre, *J. O.* des 30 et 31 mars 1888.

— 1889. Chambre, *J. O.* des 28 et 29 décembre 1888.

— 1890. Chambre, *J. O.* des 14 et 16 juillet 1889.

— 1891. Chambre, *J. O.* du 25 décembre 1890.

— 1892. Chambre, *J. O.* du 22 janvier 1892 ; Sénat, *J. O.* des 22 et 23 janvier.

Budget de 1893. Chambre, *J. O.* du 31 mars et du 29 avril 1893 ; Sénat, *J. O.* du 29 avril.

Budget de 1894. Chambre, *J. O.* des 22 et 23 juillet 1893 ; Sénat, *J. O.* du 23 juillet.

Budget de 1895. Chambre, *J. O.* du 12 avril 1895 ; Sénat 13 avril, Chambre 13 avril, Sénat 14 avril, Chambre 14 avril.

Budget de 1896, *J. O.* du 29 décembre 1895, Chambre des Députés ; Sénat, *J. O.* du 29 décembre.

(1) *J. Off.* du 25 décembre.

de budget présenté à la Chambre par le Président de la République.

Cette théorie valut à M. Floquet de justes observations de M. Sébline, qui fit remarquer au Sénat combien cette théorie était illogique dans la bouche du Président du Conseil, puisque celui-ci avait toujours dénié à la haute Assemblée le droit d'avoir des attributions financières égales à celles de la Chambre.

Et M. de Lareinty interrompait très judicieusement M. Floquet en lui disant : « Si vous avez l'initiative, nous l'avons aussi. »

En effet, de deux choses l'une, ou le Sénat peut introduire des augmentations de crédits dans la loi de finances, ou il ne le peut pas, mais jamais cette distinction subtile entre l'initiative sénatoriale et celle du gouvernement n'a figuré dans les textes constitutionnels. Les adversaires du Sénat en constatant le besoin qu'il y avait de relever les crédits votés par la Chambre, étaient contraints de reconnaître les droits de la seconde Chambre et cela malgré les réserves de forme et les réticences dont ils s'entouraient.

Les ennemis du Sénat n'en étaient pas à leur dernière concession, mais s'ils étaient amenés à en faire par la force des circonstances, c'était toujours malgré eux, sans que jamais ils aient agi avec franchise. Tantôt on argumentait comme en 1888 avec des distinctions et de fines nuances, tantôt comme en 1892 et en 1894, sans laisser le Sénat accomplir son œuvre de contrôle financier, on acceptait ses observations tout en ayant l'air de les rejeter.

Dans le budget relatif à l'année 1892 la Chambre avait

vote un crédit de 93.100 francs pour les tribunaux de police. Le Sénat avait jugé cette allocation insuffisante et l'avait élevée au chiffre de 94.700 francs.

Bien entendu, quand le budget revint devant la Chambre des Députés, sa Commission par l'organe de son rapporteur, M. Godfroy Cavaignac, repoussa toute espèce d'augmentation et fut d'avis de rétablir le premier crédit qui se montait à 93.100 francs.

Le principe de l'intangibilité des attributions souveraines de la Chambre des Députés était sauf ; ses droits financiers étaient maintenus intacts, le vote du Sénat devenait lettre morte.

Mais il arriva que le relèvement de crédits introduit par le Sénat fut reconnu utile en lui-même et MM. Lokroy, Vian et quelques-uns de leurs collègues présentèrent l'amendement suivant :

« Tribunaux de police : Augmentation aux quatre commis-greffiers du tribunal de police de la Seine, 1500 fr. »

Cet amendement rétablissait par conséquent le crédit de 94.700 francs votés par le Sénat.

Comme on demandait à la Commission du budget, si elle acceptait le vote de ce crédit, malgré ses précédentes résolutions, M. Louis Barthou répondit de sa place : « Je n'ai qu'un mot à dire. La Commission repoussait le relèvement de crédit voté par le Sénat, parce qu'il lui paraissait contraire aux droits constitutionnels de la prérogative financière de la Chambre. L'amendement qui vient d'être déposé modifie la situation, puisqu'il fait revivre notre initiative. Dans ces conditions, la Commission du budget accepte l'amendement. »

Le *Journal officiel* enregistre dans le compte rendu des débats l'amusante réplique de M. Alfred Letellier. Elle constitue une courte et juste critique du procédé employé par la Chambre.

M. Alfred Letellier : « L'honneur est sauf » (on rit).

Le chiffre de 94.700 francs mis aux voix fut adopté (1).

On voit à quels procédés bizarres, à quelles chinoiserries peuvent aboutir des théories politiques intransigeantes ; la Chambre avait rejeté le crédit voté par le Sénat, mais elle l'acceptait ensuite sous forme d'amendement, et alors l'honneur de la Chambre était considéré comme intact, parce qu'on avait sauvegardé la forme.

Un procédé analogue fut employé par la Commission du budget, lors de la discussion des crédits nécessaires à l'exercice de 1894, dans la séance du 21 juillet 1893.

Le rapporteur, M. Antonin Dubost, après avoir accepté au nom de la Commission les réductions de crédits opérées par le Sénat, repoussait l'augmentation de 3.000.000 de francs, faite au chapitre 52 relatif à l'enseignement primaire élémentaire.

« Dans la pensée du Sénat, disait-il, il s'agit de faire face à la dépense résultant de la dernière loi votée sur le traitement des instituteurs. Une telle dépense ne saurait être en principe contestée par nous, mais aux termes de l'article 8 de la loi constitutionnelle, le Sénat ne possède

(1) Au Sénat, MM. Boulanger et Wallon protestèrent dans les termes habituels contre les procédés de la Chambre des Députés à leur égard. Le Sénat modifia une seconde fois le projet de budget dans la séance du 22 janvier 1892. Le budget examiné une troisième fois à la Chambre dans la séance du 23 janvier, retourna encore au Sénat et fut finalement le même jour adopté par la Chambre dans son texte définitif.

pas le droit d'initiative en matière de créations de crédits. Toutes les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des Députés et votées par elle. C'est là une prérogative que votre Commission ne pouvait pas vous proposer d'abandonner. Elle est la garantie des droits du suffrage universel.

« Votre Commission vous propose donc de repousser l'augmentation de 3 millions votée par le Sénat, mais en même temps elle vous propose de régler l'équilibre du budget, par un excédent de recettes supérieur à ce chiffre, de telle sorte que, par voie de crédit supplémentaire, le gouvernement soit, dès que les Chambres le voudront, en état de faire face à la dépense de la nouvelle loi sur le traitement des instituteurs. »

On reconnaissait donc le bien fondé pratique du relèvement opéré par le Sénat, on le considérait comme indispensable, comme inévitable, pour assurer l'application de la loi sur le traitement des instituteurs. Mais, pour sauver les droits des élus du suffrage universel, la Chambre invitait le gouvernement à faire une application irrégulière du régime des crédits supplémentaires.

On allait établir un budget, on allait entamer un exercice financier avec des services insuffisamment dotés. La Chambre était prévenue à l'avance de cette insuffisance, mais plutôt que de paraître s'incliner devant le Sénat, elle engageait le gouvernement à se servir des crédits supplémentaires et cela d'une façon anormale. Chacun sait, en effet, que l'on ne doit y recourir que pour faire face à des événements véritablement imprévus.

Le gouvernement eut la sagesse de ne pas s'engager

dans une pareille voie, il prit un moyen terme et déposa, séance tenante, un projet de loi, afin d'arriver à une solution satisfaisante pour tout le monde.

Après un échange d'observations entre le Ministre et la Commission du budget, on créa un chapitre spécial portant le numéro 52 *bis*, sous la rubrique « enseignement primaire, première annuité pour l'exécution de la loi de 1890 ». On y inscrivit le crédit voté par le Sénat (1), non sans l'avoir réduit toutefois de 40,000 francs.

Dans tous les précédents examinés jusqu'alors, les adversaires des droits financiers du Sénat, distinguaient toujours entre les augmentations et les diminutions de crédits. Ils déniaient au Sénat le droit de proposer des augmentations, mais ils consentaient à ce que le Sénat opérât des réductions de dépenses.

Cependant de nouvelles revendications allaient se produire. Dans la séance du 11 avril 1895, M. Jaurès monta à la tribune pour protester contre le Sénat qui aurait fait selon lui des réductions de dépenses dans un sens antidémocratique.

M. Cochery, rapporteur général de la Commission du budget, répliqua en ces termes : « Si le Sénat n'avait pas le droit de réduire les dépenses, comme d'autre part nous avons la prétention de lui dénier toute initiative en matière d'élévation de crédits, à quel rôle se bornerait son intervention budgétaire ? Vous voudriez sans doute qu'il fût une simple Assemblée d'enregistrement ? » Et M. Jaurès

(1) Dans la séance du 28 juillet, le Sénat accepta le budget tel qu'il lui était renvoyé par la Chambre.

pour bien marquer que c'était bien là son intention, s'écriait : « C'est déjà trop ».

Il faut bien le reconnaître, M. Jaurès, tout en défendant des principes contraires à tous nos textes constitutionnels avait pour lui la raison, car il avait pour lui la logique. Il n'est pas plus écrit, en effet, que le Sénat pourra diminuer les crédits qu'il n'est dit qu'il ne pourra pas les augmenter et du moment qu'on dénie au Sénat le droit d'augmenter un crédit, je ne vois pas pourquoi on lui permettrait de le diminuer ? Est-ce pour éviter un conflit entre les deux Chambres sur ce point, mais le conflit subsiste relativement aux augmentations. Est-ce pour être agréable aux contribuables ? mais les contribuables n'ont que ce qu'ils méritent puisqu'ils nomment les Députés, et s'il leur plaît de vider leurs bourses mal à propos, cela ne regarde que les électeurs, et non le Sénat.

Le pays a soif de réformes, peu lui importe qu'elles soient coûteuses pour quelques-uns, si elles sont profitables au plus grand nombre ; le pays les veut, et il les aura, car il a donné mandat sur ce point à ses élus. Si le Sénat résiste, on passera outre. Voilà la thèse que soutiennent M. Jaurès et ses amis ; théorie détestable, puisqu'elle a contre elle la loi, mais logique, car si le Sénat ne peut pas faire d'augmentations dans les dépenses, à quel titre aurait-il le droit d'opérer des diminutions.

Ainsi, petit à petit, les combinaisons en apparence les plus anodines peuvent, en se transformant, devenir une arme redoutable dans la main de ceux qui sont habiles à les manier.

En 1876, c'était peu de chose que l'atteinte portée aux

droits du Sénat. Il s'agissait de quelques milliers de francs. Aujourd'hui, dire que le Sénat n'a pas le droit d'amender les lois de finances, c'est donner à la Chambre carte blanche pour réaliser les ruineuses utopies que la minorité essaye de faire passer dans le budget, parce qu'elle sait très bien qu'elles n'aboutiraient pas, présentées sous la forme de lois ordinaires.

SECTION XII

Généralités sur la solution des conflits en matière de finances à l'étranger.

Les pays aristocratiques comme les pays démocratiques sont exposés à des conflits entre la Chambre haute et la Chambre élective. Que l'entrée de la Chambre haute soit réservée à l'Aristocratie terrienne, industrielle ou financière, qu'elle représente des États confédérés ou des groupes d'intérêts, celle-ci sera nécessairement plus conservatrice et plus réfléchie que la Chambre populaire représentative de la force brute du nombre. Les Chambres populaires ne sont généralement pas très respectueuses des droits des minorités et se laissent volontiers aller à la violence, les Chambres hautes qui ne confondent pas la liberté avec la licence s'efforcent de maintenir la véritable égalité entre les diverses classes qui composent la nation.

En matière de finances plus qu'en toutes autres il importe de prévenir des conflits dont les effets déplorables ne tardent pas à se faire sentir dans le pays. Le budget porté successivement d'une Chambre à l'autre, sans que

l'on puisse prévoir la fin de ce jeu de navette, voilà le danger à redouter quand les deux Assemblées se trouvent en désaccord.

Lorsqu'on parcourt les constitutions étrangères on constate que celles-ci, quant à la réglementation des conflits, peuvent être classées en trois grands groupes.

Le premier supprime les conflits.

Le second les réglemente.

Dans le troisième, on range les Constitutions qui, confiantes dans la prudence du Parlement, pensent que la solution des conflits ne saurait avoir de base plus solide que la sagesse des Assemblées. Les différends d'après elles doivent s'éteindre d'eux-mêmes par l'accord des deux Chambres.

En Angleterre la pratique parlementaire écarte en fait tout conflit entre les deux Chambres, puisqu'il est convenu depuis fort longtemps déjà, que les lords ne peuvent pas amender les lois de finances. Il en est de même dans les constitutions allemandes.

Un pareil système n'a de raison d'être que dans les pays qui, comme l'Angleterre, ont un respect profond de la véritable liberté et de la tradition, qui sont doués d'un prodigieux esprit de suite et peuvent résister à la tentation de faire des expériences capables de bouleverser tout un système financier.

Aussi la plupart des Constitutions réglementent les conflits. Certaines d'entre elles décident alors que les deux Chambres seront réunies en Congrès. Il en était ainsi au Brésil sous le gouvernement de Dom Pédro (1). D'autres

(1) Les Députés proposaient la fusion, mais les Sénateurs n'étaient pas obligés de l'accepter.

Constitutions, celles de la Suède, de la Norvège, de la Saxe et du Wurtemberg réunissent les suffrages recueillis séparément dans chaque Chambre et prennent la majorité des voix dans chaque Assemblée.

D'autres enfin organisent, à l'exemple des Etats-Unis, des Commissions mixtes composées des membres de chaque Chambre, afin de préparer une solution. Cela constitue une sorte d'arbitrage.

En Autriche, le conflit se trouve encore tranché de façon différente. Le Statut autrichien de 1867 décide « que lorsque les deux Chambres n'ont pu se mettre d'accord sur le montant d'un crédit en matière de lois de finances, le chiffre le plus bas est considéré comme adopté ».

C'est un système avantageux pour les contribuables, mais qui résout les difficultés d'une façon bien arbitraire. Qui prouve en effet que l'économie soit toujours une chose désirable ? une économie mal entendue peut être la plus funeste des dépenses !

Le meilleur système est celui adopté notamment en France, en Italie, en Belgique, et qui laisse libre cours à la discussion dans les deux branches du Parlement. Le conflit n'est-il pas inhérent au régime parlementaire, n'est-il pas même sa véritable raison d'être (1). « Vidons les conflits au jour le jour, quand ils se présentent, a dit M. Ribot, gardons-nous des formules trop absolues. C'est le fond même du régime parlementaire, c'est une des conditions qui résultent de l'existence des deux Chambres et je vous défie d'en sortir. Par cela seul que notre Constitution a consacré

(1) Discours de M. Ribot, Président du Conseil, 9 mai 1885.

la division du Pouvoir législatif, elle admet non pas assurément la nécessité des conflits, mais leur possibilité. Il faut laisser les deux Chambres poursuivre ces négociations qui peuvent parfois être laborieuses, mais qui sont la condition du régime parlementaire et qui aboutiront d'autant plus facilement à un accord que la constitution fait de la conciliation une nécessité politique de tous les jours. »

CONCLUSIONS

Le Sénat français a le droit d'amender les lois de finances, soit en augmentant, soit en diminuant les crédits votés par la Chambre des Députés.

Quand on jette les yeux sur la carte du monde, on est frappé de l'immensité de l'Empire Britannique et de sa prospérité sans exemple ; on comprend alors que la Constitution anglaise, ou plus exactement les coutumes constitutionnelles de l'Angleterre aient séduit en France d'éminents esprits. Pourquoi, disent-ils, donner au Sénat de la République Française des attributions plus considérables en matière de finances que celles de la Chambre des Lords du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et ils font un brillant tableau des finances anglaises (1).

« A la mort de Guillaume IV , nous apprend M. Jules Roche, les intérêts de la dette publique du Royaume-Uni s'élevaient à 698 millions de francs. Ils ne figurent plus au budget de 1896-97, que pour la somme de 448 millions de francs dans la charge annuelle. L'impôt à percevoir par tête d'habitant pour payer l'intérêt ordinaire de cette dette était de 27 francs en 1836 ; il n'est plus aujourd'hui que de 11 francs, grâce d'une part à la diminution abso-

(1) Voir les articles de M. Jules Roche dans le *Figaro*, mai et juin 1897. Ils critiquent le régime parlementaire tel qu'il est appliqué en France.

lue de la somme à fournir, et d'autre part à l'augmentation de la population qui a passé de 24 millions 1/2 d'habitants à plus de 40 millions, pendant que la France forte de 33 millions 1/2 d'habitants en 1836 est arrivée seulement à 38 millions.

« Quant aux dépenses totales du budget anglais elles ont augmenté comme dans tous les pays, mais beaucoup moins, relativement. Elles étaient de 1.273 millions en 1836. Elles sont de 2.767 millions. Hélas plus du double.

Nous voyons donc que d'une part la dette a considérablement diminué et que d'autre part les dépenses ont augmenté, mais d'une façon relativement faible.

Qu'on ne vienne pas alléguer, nous dit M. Jules Roche, que nos mauvaises finances sont dues à nos charges militaires, « ces dernières sont moins élevées en France qu'en Angleterre ».

En France pour 1897 :

Budget de la guerre 622.551.397 fr.

Budget de la marine. 258.167.273 »

Ensemble : 880.718.670 »

En Angleterre en 1897-98 d'après l'exposé même du Chancelier de l'Échiquier.

Budget de la guerre 462.560.020 fr.

» de la marine 563.364.360 »

Ensemble : 1.025.924.380 »

Il faut, il est vrai, déduire certaines dépenses qui chez nous figurent à la dette viagère. Néanmoins les dépenses militaires sont chez nos voisins d'Outre-Manche plus élevées que les nôtres.

Si l'on examine la dette publique anglaise on voit qu'elle

se trouve, au commencement du siècle, portée au capital nominal de 6 milliards en 1793 ; à plus de 22 milliards au 1^{er} janvier 1816 et en charge annuelle de 234 millions à 808 millions de francs.

En France, après la liquidation des comptes de l'Empire, et le paiement des sommes nécessaires à l'évacuation du territoire, la dette consolidée se trouva fixée au 1^{er} janvier 1824 à la charge annuelle de 197 millions en rente 5 0/0 correspondant à un capital nominal de 3 milliards 904 millions. Avec les charges annuelles de la rente viagère et de la dette remboursable à divers titres, le total inscrit au budget enseignait 294 millions pour l'année 1834.

« Voilà donc, nous explique M. Jules Roche, les points de départ des deux dettes publiques établis : en Angleterre 808 millions par an et 22 milliards en capital ; en France 294 millions par an et 5 à 6 milliards en capital. »

Or au 1^{er} avril 1897 la dette publique totale de l'Angleterre s'élevait à 16 milliards 161 millions, entraînant au budget l'inscription du crédit de 448 millions, plus 182 millions pour l'amortissement. On voit la diminution considérable réalisée par les Chanceliers de l'Échiquier.

En France la dette consolidée coûte 693.680.000 francs et correspond à un capital de 22 milliards. Ce n'est pas tout, la dette remboursable nécessite une charge de 326 millions par an, et la dette viagère exige 231 millions. En tout 1.250 millions correspondant à un capital de 36 milliards environ.

Puisque on arrive à de pareils résultats dans un pays où la Chambre des Lords n'a pas le droit d'amender les lois de finances, on est tenté de croire que la théorie constitu-

tionnelle des radicaux mériterait d'être adoptée en France.

Le système anglais avait d'ailleurs été proposé en 1789 dans la séance du 31 avril par Lally Tollendal (1) (*Archives parlem.*, 1^{re} série, t. VIII, p. 526). Article 23 : « Aucune loi relative aux subsides, à leur répartition, ou aux emprunts ne pourra jamais prendre naissance dans le Sénat, elle sera entièrement rédigée dans la Chambre des Représentants qui réglera l'emploi et la durée. »

Article 64 : « Le Sénat aura le droit d'approuver les lois proposées sur cette matière. Il ne pourra y faire aucun changement ou modifications. »

On sait que ce projet ne fut pas accueilli et qu'on adopta le système d'une Assemblée unique.

Les radicaux français si grands admirateurs de l'Angleterre ne voient pas que ce qui fait sa prospérité financière, ce n'est pas une constitution idéale puisqu'ils ont le rare bonheur de n'en point connaître, ce sont des pratiques parlementaires irréfutables. Chez nous, on attribue la cause de tous les maux aux institutions et on les change. Personne ne réfléchit que les hommes bien plus que les institutions sont les véritables coupables. On détruit donc la constitution qui fonctionne depuis quelques années et on en fabrique vite une autre qui en elle-même n'est pas supérieure à la précédente. On déclare qu'elle durera éternellement, et pour y parvenir on s'efforce de faire une œuvre logique, bien symétrique où l'on croit avoir prévu la solution de tous les conflits. Un beau jour une difficulté inattendue surgit et la machine s'arrête. Ou bien, comme un enfant auquel on a donné une montre veut la

(1) Discussion du projet de constitution pour le Royaume.

démonter pour regarder ce qu'il y a dedans, un membre du Parlement ou toute autre personne veut désarticuler la machine constitutionnelle et visiter chaque pièce en détail. Il y remarque un défaut, remplace un rouage par un autre au goût du jour et voilà l'ensemble du mécanisme faussé. Il fonctionne alors, plutôt mal que bien en attendant qu'il lui soit substitué un modèle entièrement neuf.

En Angleterre bien peu de textes et pas de revision possible, mais la constitution se modifie chaque jour en suivant une marche lente, mais progressive. Pas de brusques sauts, tantôt en arrière, tantôt en avant, mais un progrès constant vers un but marqué à l'avance et qui n'est jamais perdu de vue.

Avant de comparer le Sénat français à la Chambre des Lords, veillons à ce que les Chambres n'aient pas la faculté de diminuer ou de rejeter les crédits proposés par le gouvernement. Jamais elles ne devraient pouvoir augmenter des dépenses ou en introduire de nouvelles. Imitons l'Angleterre, où au Chancelier de l'Échiquier seul, appartient l'initiative de la demande de crédits ; et il l'exerce avec prudence, car le chiffre donné par les recettes l'avertit qu'il est un maximum que les dépenses ne sauraient dépasser sans qu'on soit obligé de recourir à des impôts nouveaux. Si le ministère, porté au pouvoir, perd la confiance des Communes, elles peuvent le renverser ou lui refuser le budget, tant qu'il la conserve elles doivent le suivre et lui obéir.

Quand on aura supprimé l'initiative parlementaire, en matière de dépenses, quand on aura créé un fond consolidé en France, alors seulement on pourra songer à enle-

ver au Sénat le droit d'amendement. « Comme le remarque M. Cucheval-Clarigny (1), si les droits acquis et prenant leur origine dans la loi peuvent être atteints par la voie détournée que l'on emploie contre les aumôneries militaires, rien ne garantirait les retraités contre la réduction ou la suppression de leurs pensions, ou les porteurs de rente contre la réduction des arrérages : il suffirait de modifier quelques articles du budget pour bouleverser toutes les positions. Aux États-Unis le fonctionnaire, indûment dépouillé de son traitement, en appellerait à la Cour suprême qui annulerait le vote du Congrès, en Angleterre il aurait un recours devant les tribunaux. En France, et c'est là une des grandes plaies de notre pays, sous prétexte de maintenir la séparation des pouvoirs et de prévenir les empiétements de juridiction, on a enlevé aux particuliers dans les contestations avec l'État ou avec les administrations publiques la protection des tribunaux et les garanties du droit commun, les intérêts les plus considérables sont livrés à un arbitraire plus redoutable que celui de l'ancien régime. »

L'on ne peut citer, en France, qu'un cas où il est impossible par voie budgétaire de porter atteinte à une loi organique, c'est quand il s'agit du minimum d'hommes nécessairement présents sous les drapeaux.

C'est ce que le rapporteur de la Commission du budget déclara à la tribune de la Chambre des Députés dans la séance du 3 mars 1895.

La loi du 13 mars 1875 ne dit pas il y aura tant de com-

(1) *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} novembre 1876. Article fait à propos du budget de 1877.

pagnies, tant de batteries, tant d'escadrons, mais elle a énoncé le nombre d'hommes qu'il fallait dans chaque unité pour pouvoir être une unité vivante. Le texte du paragraphe 2 de l'article 5 de la loi du 14 mars 1875 porte que l'effectif normal du « pied de paix représente le chiffre au-dessous duquel la moyenne actuelle de l'effectif entretenu sous les drapeaux ne peut être abaissé. Il sert de base aux évaluations budgétaires annuelles et ne peut être modifié que par une loi spéciale, indépendamment de la loi de finances (1).

La loi de 1875 a-t-elle lié les mains du législateur de l'avenir? évidemment non, le législateur est toujours le souverain maître. Elle a seulement considéré que l'importance de la composition des unités de l'armée était telle, qu'il fallait qu'à cet égard la Chambre se prononçât en connaissance de cause, non par une simple modification de crédits mais par une disposition écrite dans la loi budgétaire ou par une loi spéciale.

Ainsi les conditions dans lesquelles se présente le vote des lois de finances sont toutes différentes en Angleterre et en France. Nous savons de plus que notre système de gouvernement ne ressemble en rien à celui des États-Unis d'Amérique, malgré certaines analogies apparentes.

L'initiative budgétaire n'appartient pas en Amérique à l'exécutif. Le budget, nous l'avons exposé précédemment, est l'œuvre des comités de la Chambre des Représentants. Il y a là un point de ressemblance avec le sys-

(1) On est surpris de voir M. Maurice Rouvier, président de la Commission du budget, répondre : « alors la loi de finances n'est plus qu'un mot ; il n'y a plus de vote annuel du budget. »

tème français ; mais si on n'y regarde de près on voit que l'analogie est superficielle et que les garanties sont aussi grandes en Amérique qu'en Angleterre. En effet tandis que l'influence de la Chambre des Lords est inefficace sur la loi de finances, le Sénat d'Amérique exerce sur elle un contrôle prépondérant.

En outre si le Sénat avait une défaillance et hésitait à remplir son rôle, le Président de la République serait encore là pour tout réparer. D'ailleurs la Constitution américaine a donné au Président de larges pouvoirs. Puisant sa force dans l'élection populaire, il se sent suffisamment appuyé par le pays pour pouvoir résister aux volontés des Chambres. Les Ministres ne dépendent que de lui et il peut opposer son veto aux décisions du Congrès ; veto, il est vrai, seulement suspensif, mais qui nécessitera un nouveau vote à la majorité des deux tiers.

En somme, en France, on n'a adopté ni la pratique parlementaire de l'Angleterre, ni les garanties constitutionnelles des États-Unis. On est en présence d'un système hybride. D'une part, l'initiative budgétaire appartient à l'exécutif, mais dans la discussion du budget, de nombreux amendements émanant de l'initiative parlementaire surgissent de tous côtés. Il y a là un mélange de ce qui se fait en Angleterre et aux États-Unis. D'autre part, on dénie au Sénat le droit d'introduire des dépenses nouvelles par similitude avec la pratique anglaise.

Cette façon de procéder fait que les prérogatives de la Chambre des Députés sont en réalité colossales. La Chambre, maîtresse de la loi de finances, par l'œuvre de la Commission du budget, et par les amendements qu'elle intro-

duit à loisir dans le projet du gouvernement, a la main sur toute la législation. Rien ne l'empêcherait de supprimer soit le traitement des Sénateurs, soit même celui du Président de la République.

Le Chef de l'État est irresponsable, et les Ministres n'ont pas l'autorité suffisante pour donner à la Chambre une impulsion sérieuse. Si encore le Sénat ne peut pas relever les crédits supprimés par les Députés, on n'est pas éloigné des procédés révolutionnaires de la Convention qui réunissait en elle tous les pouvoirs.

Il faut au contraire que le gouvernement appartienne au Pouvoir exécutif sous la vigilante surveillance du Parlement. L'exécutif et le législatif ne doivent jamais empiéter l'un sur l'autre, mais marcher de concert dans la voie du progrès.

De même, les deux branches du Pouvoir législatif, la Chambre des Députés et le Sénat ne doivent pas chercher à diminuer mutuellement leur influence.

Du reste, rien soit dans la rédaction de l'article 8, soit dans les précédents historiques, soit dans les travaux préparatoires, ne permet de faire du Sénat une simple Chambre d'enregistrement. Non seulement il peut diminuer mais il peut augmenter un crédit ; il vote après la Chambre, mais il vote librement ; la Chambre ayant toujours le droit de maintenir sa première opinion. Mais alors, dira-t-on, il y a conflit, et le danger sera grand, car la constitution ne prévoit pas pour lui d'issue possible. Le danger est plus hypothétique que réel, car il est insensé de croire que les Chambres élèveront des conflits permanents. Et puis, le Sénat n'est-il pas imbu de l'esprit de modération qui anime toujours les hautes Assemblées.

En outre, les conflits sont-ils tellement à redouter et ne sont-ils pas de l'essence du gouvernement parlementaire, les supprimer, ne serait-ce pas revenir aux inconvénients du système d'une Chambre unique. On semble avoir trop oublié les expériences qui en ont été faites, et qui n'ont pas été précisément heureuses pour la liberté.

Comme nous n'avons cessé de le répéter dans cette étude, si les Chambres avaient réellement confiance dans le ministère qu'elles ont accepté, si elles n'avaient pas le droit d'introduire des dépenses nouvelles, et si la Chambre des Députés perdait l'habitude de faire des modifications législatives par voie budgétaire, les conflits deviendraient excessivement rares. Si cependant dans un pareil régime, le ministère perdait la confiance de la Chambre des Députés et s'il conservait celle du Sénat, et s'il croyait que le pays suivît sa politique, le conflit trouverait sa solution naturelle et logique dans la dissolution. De deux choses l'une, ou le ministère aurait trouvé dans les urnes électorales la Chambre qu'il rêvait et le conflit serait naturellement supprimé, ou au contraire, la nouvelle Chambre serait faite à l'image de la précédente, et le ministère et le Sénat sentant le pays d'un avis opposé au leur, n'auraient qu'à s'incliner devant le peuple souverain.

La Chambre des Députés, parce qu'elle tire ses droits du suffrage universel se croit tout permis, il semble qu'elle soit l'unique Pouvoir devant qui tout le monde doive s'incliner, à elle l'Exécutif, à elle le Judiciaire, à elle le Législatif. Ce n'était pas la peine d'abattre en 1789 la monarchie absolue où tous les pouvoirs se réunissaient sur la même tête, pour déplacer seulement cette souveraineté, l'enlever

des mains d'un roi pour la donner à une Assemblée. On aperçoit tout de suite combien cette théorie peut être funeste, car elle conduira ou au despotisme ou à l'anarchie. Comment une Assemblée qui détient tous les pouvoirs peut-elle être responsable ? la majorité étant sans cesse portée à se déplacer, il n'y aura plus de direction politique dans le pays. Une Assemblée unique a tous les inconvénients d'un gouvernement absolu sans avoir les avantages, car s'il existe de grands princes, il ne peut y avoir d'Assemblée unique qui soit pondérée. Il est en effet à remarquer, que les Assemblées se laissent facilement entraîner à des mouvements irréfléchis, qui dépassent très souvent leurs intentions. Les minorités tumultueuses de nature, exercent une influence trop considérable sur les décisions prises par la majorité, et se livrent à des procédés d'obstruction qui empêchent tout travail sérieux.

C'est parce qu'il importait de mettre la démocratie en garde contre ses propres emportements que l'on a créé une seconde Chambre. Il n'y a plus à craindre aujourd'hui que le Pouvoir exécutif lève des impôts sans le concours du Parlement, ce qu'il faut éviter c'est que la Chambre des Députés ne devienne trop puissante. Le Sénat ne doit donc pas capituler, devant les menaces qui l'assaillent, il doit porter haut le drapeau de la liberté que la constitution lui a remis en dépôt.

L'égalité des droits de la Chambre et le Sénat nous paraît si désirable, que si elle n'existait pas, il faudrait l'établir. Que dans les pays monarchiques on fasse des restrictions aux pouvoirs de la Chambre haute qui représente l'aristocratie, cela se conçoit ; mais dans une démocratie

comme la nôtre où la Chambre haute nommée au suffrage universel à deux ou même à trois degrés, est pourtant élective, pourquoi ne pas en faire l'égale de la Chambre des Députés ? Les Sénateurs comme les Députés ne sont-ils pas les représentants de la nation ?

Comme le disait M. Jules Simon à la Chambre le 29 décembre 1876, « où se trouve cette prescription constitutionnelle que le Sénat ne pourra pas rétablir des crédits ?

« Vous parlez de la tradition, vous cherchez dans l'histoire, vous comparez le Sénat à la Chambre des Pairs, à la Chambre des Lords et vous dites : en Amérique, en Belgique, cela se passe de telle façon toute différente !

« Eh bien moi je dis que la Constitution française parle aussi de telle façon ; je dis qu'elle parle clairement, qu'elle parle explicitement, et il n'y a pas deux personnes qui puissent dire sincèrement que les termes de la Constitution veulent dire autre chose que ce qu'ils disent. »

Vu :

Le Président de la thèse,
CHAVEGRIN.

Vu :

Le Doyen,
GARSONNET.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

BIBLIOGRAPHIE

Archives parlementaires. — 1^{re} série, tome VIII.

Bagehot. — La Constitution anglaise.

Benjamin Constant. — Réflexions sur les Constitutions.

Boutmy (E.). — Etudes de droit constitutionnel.

Bulletin de législation comparée. — (Collection).

Débats. — Journal du 27 février 1876.

Demombynes. — Les Constitutions européennes.

Esmein. — Eléments de droit constitutionnel.

— Eléments d'histoire du droit français.

Comte de Franqueville. — Le Parlement et le gouvernement britanniques.

Glasson. — Histoire du droit et des institutions britanniques.

Green. — Histoire du peuple anglais.

Hallam. — Histoire constitutionnelle de l'Angleterre.

Jallifier. — Histoire des Etats généraux.

Laboulaye. — Histoire politique des Etats-Unis.

Lebon. — L'Allemagne politique.

Leroy-Beaulieu. — Traité de la science des Finances.

Charles Lefebvre. — Etudes sur les lois constitutionnelles de 1875.

Georges Louis. — Vote des lois de finances en Angleterre et aux Etats-Unis.

Erskine May. — Traité sur les lois, la procédure et les privilèges du Parlement.

Morizot-Thibault. — Des droits des Chambres hautes ou Sénats en matière de finances.

Montesquieu. — L'Esprit des lois.

Pierre. — Traité de droit politique électoral et parlementaire.

Revue des Deux-Mondes du 1^{er} novembre 1876. Article de M. Cucheval-Clarigny.

Rossi. — Cours de Droit constitutionnel professé à la Faculté de droit de Paris.

Sentupery. — L'Europe politique.

Story. — Commentaires sur la Constitution fédérale.

Stourm. — Le budget.

Le Temps. — Journal du 29 décembre 1876.

Tripier. — Les Constitutions françaises.

Collections du *Moniteur universel* et du *Journal officiel*.

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot. — J. Thevenot, successeur, Saint-Dizier (Hte-Marne).
